

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**Análisis de la implementación de la política pública de  
seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

**Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez**

DIRECTOR

**Manuel Villoria Mendieta**

Madrid, 2018

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGIA**



**TESIS DOCTORAL**

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE  
SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ (1995-2015)**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA**

**PRESENTADA POR**

**Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez**

Bajo la dirección del Doctor

Manuel Villoría Mendieta

**2016**





FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE  
SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ**

Doctoranda

**CLAUDIA MARCELA RODRIGUEZ.**

Director de la Tesis

**DOCTOR MANUEL VILLORIA MENDIETA**

**UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS**

Madrid, Noviembre de 2016



## **Agradecimientos y Dedicatoria**

A Emilio, mi compañero de vida y de lucha; por su constante apoyo, consejos, compañía, dedicación, paciencia y por no dejarme desfallecer en este largo proceso de desarrollo de la tesis Doctoral.

A mis Padres Jorge y Sofía, ejemplo de sacrificio y apoyo en mi proyecto de vida. A mi familia en Colombia apoyo constante.

A mi familia Española por abrirme su gran corazón y hacer de Madrid y España También mi hogar.

A mis amig@s (Liz, Lorena, paula, laura, Mauricio, Fabián, Nathaly... entre otros) por su apoyo y creer que esta meta era realizable.

A mi Director de tesis el Maestro Manuel Villoría; que sin lugar a duda este proceso no hubiera sido posible sin sus aportes, directrices y apoyo.

A la Universidad Nacional de Colombia, institución que me ha dado tanto...permitió mi desarrollo profesional y seguir aportando desde la educación y la investigación a la construcción de un mejor país.

A mis maestros profesores: Alejo Vargas Velásquez por su ejemplo de dedicación y compromiso por la paz en Colombia y haberme permitido apoyarlo en esta tarea.

Al Profesor Humberto Vergara por el apoyo, consejo y ánimo para lograr llevar a feliz término esta tesis.

Al Profesor Gustavo puyo; amigo, confidente y apoyo en el desarrollo académico e investigativo.

Al instituto Ortega y Gasset por acogerme estos años y brindarme todo el apoyo para culminar este proceso.

A la Universidad Complutense de Madrid en la cual he podido fortalecer mi formación postgradual

A tod@s aquellas personas que de una u otra manera apoyaron el desarrollo de esta tesis y tuvieron la paciencia para soportar mis ausencias y silencios; mil gracias.



## Índice

SUMMARY .....	21
RESUMEN.....	27
INTRODUCCIÓN .....	35
CAPÍTULO I. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	41
1.1. Justificación.....	41
1.2. Marco General .....	42
1.3. Metodología.....	43
1.3.1 Método de Estudio .....	43
1.3.2. Técnicas de Investigación .....	46
1.3.3. Herramienta Proccess traicing .....	49
1.3.4. Teoría de pruebas de Rastreo de Procesos .....	51
1.3.5. Sistema de variables de la investigación.....	56
1.4. Objetivos.....	58
1.4.1 Objetivo General.....	58
1.4.2 Objetivos específicos .....	59
1.5. Planteamiento del problema .....	59
1.6. Preguntas Problema .....	60
1.7. Hipótesis .....	60
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO .....	63



2. POLÍTICAS PÚBLICAS, IMPLEMENTACIÓN, GESTIÓN EN RED GOBERNANZA .....	63
2.1. Las Políticas Públicas .....	64
2.1.1. Estudio de las Políticas Públicas en Colombia .....	68
2.1.2. Las políticas públicas, el proceso de planificación y el principio democrático .....	69
2.1.3. Teoría y marcos de análisis para las políticas públicas .....	70
2.2. Los cuatro paradigmas de las ciencias sociales .....	73
2.2.1 El paradigma positivista y neopositivista .....	73
2.2.2. El paradigma postpositivista o del racionalismo crítico .....	74
2.2.3 El paradigma de la teoría crítica .....	74
2.2.4. El paradigma constructivista.....	75
2.3. Los marcos de análisis en las Políticas Públicas .....	77
2.3.1 Marco secuencial .....	77
2.3.2 La elección racional y del Public Choise .....	78
2.3.3. Análisis institucional y desarrollo.....	79
2.3.4 Advocacy Coalitions.....	80
2.3.5. Constructivista y cognitivista.....	81
2.3.6. El Análisis referencial.....	81
2.3.7. Las redes o Networks Theory .....	82
2.4. Implementación de políticas públicas .....	86
2.4.1 La implementación como problema en las Políticas Públicas .....	92

2.4.2 El estudio de la Implementación en el marco del análisis de políticas públicas.	92
2.4.3 Momentos de implementación de política .....	107
2.4.3.1 Directrices, agendas y espacios de problematización .....	107
2.4 Estudio de la Gobernanza, redes y gestión de redes .....	111
2.4.1 La Gobernanza en la implementación de políticas públicas .....	113
2.4.3 Relaciones Intergubernamentales .....	125
2.5 Gobernabilidad .....	138
2.6 Descentralización .....	140
2.6.1 Tipos de descentralización .....	142
2.6.2 Descentralización y participación .....	145
2.7 La cuestión de la territorialidad en la acción Pública .....	146
2.7.1 Políticas públicas y territorio .....	146
2.8 El estudio de la implementación de la política de seguridad en el Distrito de Bogotá .....	150
<b>CAPITULO III. DESARROLLO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD .....</b>	<b>155</b>
3.1 Seguridad: etimología y significado .....	155
3.2 Evolución histórica de los distintos enfoques de seguridad .....	156
3.2.1 Seguridad nacional y seguridad de Estado .....	160
3.2.2 Concepto de Seguridad Nacional .....	162
3.2.3 Seguridad Democrática .....	171
2.2.4 La Seguridad Ciudadana .....	181

3.2.5 La Seguridad Humana .....	190
3.2.5.1 Cambios en la concepción del desarrollo a partir de los años ochenta: del derecho al desarrollo a la noción de desarrollo humano .....	192
CAPITULO IV. BOGOTÁ RECORRIDO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ .....	207
4.1 Derecho a la seguridad .....	207
4.2 Bogotá contexto de la ciudad .....	208
4.2.1 Situación Geográfica de Bogotá .....	208
4.2.2 Caracterización socio-económica .....	209
4.2.3 Organización político-administrativa de Bogotá .....	218
4.2.4 Las localidades en Bogotá .....	226
4.2.5 Los planes de Gobierno y la planificación en el Distrito.....	238
4.2.6 La política de seguridad en Bogotá.....	239
4.2.7 Recursos Financieros de las administraciones de Bogotá .....	280
4.3 De la consolidación de un modelo de seguridad en Bogotá y la percepción e impacto en la ciudadanía y conocimiento de los usuarios de los programas propuestos.....	282
4.3.1 Percepción de la seguridad, Victimización y conocimiento de los programas	283
4.3.2 Propuestas de mejora en el índice de percepción .....	301
4.3.3 Los medios de comunicación y la percepción de seguridad .....	303
CAPÍTULO V. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN EL DISTRITO .....	307
5.1 Política Pública de seguridad y convivencia .....	307

5.2 Las políticas públicas de seguridad y las terminologías de planificación (plan, programa, proyecto) .....	308
5.2.3 La Consolidación de un Modelo de Gestión Pública participativa y descentralizada en Bogotá; respetando la territorialidad .....	310
5.2.4 Participación Ciudadana .....	311
5.2.5 Descentralización y Gobernanza .....	314
<b>CAPITULO VI. PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA .....</b>	<b>343</b>
6.1. El G10 en el Distrito.....	343
6.2. Programa las juntas zonales de seguridad .....	344
6.3. Plan 75/100.....	345
6.4. Territorios de vida y paz.....	347
6.4.1. Promoción de la Gobernabilidad Local.....	352
6.5. Gestión Social Integral .....	352
6.5.1. Abordaje de población en territorio .....	354
6.6. Programa Gobiernos Zonales .....	356
6.6.1. Socialización para la implementación de la estrategia .....	361
6.6.2. Sistema de Información Local .....	363
6.7. Plan Nacional de Vigilancia Comunitarias por Cuadrantes (PNVCC) .....	365
6.7.1. Coordinación interagencial .....	367
6.8. Programa de casas de justicia y convivencia ciudadana en Bogotá .....	368
6.9. Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana.....	370

6.9.1. Plan de Desarrollo “Bogotá como Vamos” .....	371
6.9.2. Enfoque de territorialidad .....	372
6.9.3. Enfoque poblacional .....	372
6.9.4. Descripción de los Planes Integrales de Seguridad .....	373
6.9.5. Análisis del Plan Integral de Seguridad .....	387
6.10. Fundamento Normativo de la Seguridad en Bogotá y de las Estrategias de Seguridad.....	393
6.10.1. Normativa General en Materia de seguridad .....	393
6.10.2. Normativa Seguridad Bogotá.....	395
CAPITULO VII. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES .....	405
7. ANÁLISIS Y VALIDACIÓN DE LAS HIPÓTESIS .....	405
7.1. Avance del Concepto de Seguridad.....	405
7.2. La implementación de la política de seguridad en Bogotá.....	408
7.2.1. Aplicación del rastreo de procesos .....	418
7.2.2. Test Doblemente Decisivo .....	426
7.4. Conclusiones.....	431
7.5. Futuras líneas de investigación.....	433
BIBLIOGRAFÍA.....	435
ANEXOS.....	459

## Índice de tablas

Tabla 1. <i>Condición Facilitadora para relacionar variables</i> .....	58
Tabla 2. <i>Cuadro comparativo paradigmas</i> .....	76
Tabla 3. <i>Tipos de Redes</i> .....	85
Tabla 4. <i>Comparación de los modelos Top down y Bottom up</i> .....	106
Tabla 5. <i>Tres Niveles de Gobernanza</i> .....	121
Tabla 6. <i>Caracterización de escenarios</i> .....	122
Tabla 7. <i>Modelo de Sabatier &amp; Mazmanian (1981)</i> .....	152
Tabla 8. <i>Escenarios de Gobernanza en Términos de Relaciones interinstitucionales</i> .....	154
Tabla 9. <i>Edad Media de la población en Bogotá</i> .....	209
Tabla 10. <i>Grupos y estandarización de edad</i> .....	209
Tabla 11. <i>Población de las localidades por nivel educativo</i> .....	217
Tabla 12. <i>Localidades de Bogotá</i> .....	228
Tabla 13. <i>Aplicación del Modelo de Sabatier y Mazmanian (1981) en la Administración Peñalosa</i> .....	248
Tabla 14. <i>Aplicación del Modelo de Sabatier y Mazmanian (1981) en la Administración de Antanas Mockus</i> .....	253
Tabla 15. <i>Aplicación del Modelo de Sabatier y Mazmanian (1981) en la Administración de Luis Eduardo Garzón</i> .....	260
Tabla 16. <i>Aplicación del Modelo de Sabatier &amp; Mazmanian (1981) en la Administración de Samuel Moreno</i> .....	265
Tabla 17. <i>Aplicación del Modelo de Sabatier &amp; Mazmanian (1981) en la Administración de Clara López</i> .....	272
Tabla 18. <i>Aplicación del Modelo de Sabatier &amp; Mazmanian (1981) en la Administración de Gustavo Petro</i> .....	278
Tabla 19. <i>Comparativo enfoques en el modelo de seguridad</i> .....	279
Tabla 20. <i>Normatividad referente a la participación ciudadana en los consejos locales</i> .....	313

Tabla 21. <i>Consejos de participación ciudadana en seguridad</i> .....	313
Tabla 22. <i>Instancias de coordinación Ámbito Nacional</i> .....	326
Tabla 23. <i>Funciones Consejos de Seguridad</i> .....	327
Tabla 24. <i>Consejos Metropolitanos de Seguridad</i> .....	328
Tabla 25. <i>Funciones Comités de Vigilancia en Salud Pública Departamentales, Distritales y Municipales Decreto 3518 del 9 de octubre de 2006</i> .....	330
Tabla 26. <i>Instancias de Coordinación en Materia de Seguridad</i> .....	333
Tabla 27. <i>Soportes Normativos</i> .....	345
Tabla 28 <i>Territorios de Vida y paz</i> .....	351
Tabla 29. <i>Abordaje de población en Territorio</i> .....	355
Tabla 30. <i>Gobiernos zonales</i> .....	358
Tabla 31. <i>Plan de Desarrollo administraciones Distritales</i> .....	396
Tabla 32. <i>Normatividad Distrital sobre Seguridad y Convivencia</i> .....	396
Tabla 33. <i>Normativa de los Zaics</i> .....	399
Tabla 34. <i>Condición Facilitadora para relacionar variables*</i> .....	423
Tabla 35. <i>Test</i> .....	427

## Índice de figuras

Figura 1. Theory-testing PT .	55
Figura 2. Relación Causal	57
Figura 3. Sistema de variables e hipótesis	61
Figura 4. Marcos, teorías y Modelo	73
Figura 5. Diagrama de Flujo de las variables del proceso de Implementación	104
Figura 6. Mapa de Bogotá	208
Figura 7. Población Total en Bogotá	210
Figura 8. Pirámide poblacional Bogotá 2005-2015	210
Figura 9. Promedio de crecimiento de la población por localidades	211
Figura 10. Promedio de crecimiento de la población por localidades	211
Figura 11. Distribución de pobreza por personas según localidad	213
Figura 12. Índice de pobreza monetaria en Bogotá	214
Figura 13. Brecha y pobreza 2013 y 2014	214
Figura 14. Distribución de hogares por tenencia de vivienda	215
Figura 15. Acceso a servicios públicos	216
Figura 16. Acceso a la Educación	217
Figura 17. Estructura Administrativa del Distrito	219
Figura 18. Evolución del CEACSC	222
Figura 19. Las tres entidades para la formulación e implementación de políticas de seguridad en el Distrito	226
Figura 20. Zonas y localidades de Bogotá	227
Figura 21. Mapa de localidades de Bogotá	233
Figura 22. Localidades de Bogotá	234
Figura 23. Unidades de Planeamiento Zonal	237



<i>Figura 24.</i> Instancias de coordinación en el ámbito nacional.....	239
<i>Figura 25.</i> Recursos de inversión directa ejecutado FVS desde vigencia 1998 .....	280
<i>Figura 26.</i> Presupuesto de las diferentes Administraciones Distritales* .....	281
<i>Figura 27.</i> Tasa de Homicidios en Bogotá 1961-2014.....	282
<i>Figura 28.</i> Encuesta de percepción ha sido víctima de algún delito 2015.....	283
<i>Figura 29.</i> Evolución Encuesta Cámara de Comercio de Bogotá .....	286
<i>Figura 30.</i> Modelos de comportamiento utilizados en la Encuesta .....	287
<i>Figura 31.</i> Bogotá percepción de inseguridad 1998-2014.....	287
<i>Figura 32.</i> Nivel de inseguridad en las diferentes Administraciones.....	288
<i>Figura 33.</i> Porcentaje de inseguridad en sectores.....	289
<i>Figura 34.</i> Percepción de inseguridad 2009.....	289
<i>Figura 35.</i> Percepción de inseguridad 1998-2014 .....	290
<i>Figura 36.</i> Comparación aumento de inseguridad en las diferentes administraciones ...	291
<i>Figura 37.</i> Promedio percepción de inseguridad en Gobiernos Distritales .....	291
<i>Figura 38.</i> Victimización 1998-2014.....	292
<i>Figura 39.</i> Comparación víctimas del delito en las diferentes Administraciones.....	293
<i>Figura 40.</i> Porcentaje de Reducción y aumento de los homicidios. Gobiernos Distritales 1994-1998. ....	293
<i>Figura 41.</i> Victimización segundo semestre de 1998 a diciembre de 2009. ....	294
<i>Figura 42.</i> Escenarios de intervención por localidades.....	294
<i>Figura 43.</i> Escenarios de Intervención por localidades (percepción frente a victimización) .....	295
<i>Figura 44.</i> Propuestas desde la CCB para bajar el índice de percepción de inseguridad y bajar los índices de victimización.....	296
<i>Figura 45.</i> Conocimiento de programas adelantados por el Gobierno Distrital.....	297
<i>Figura 46.</i> Opinión los programas ayudan a mejorar su seguridad .....	297

<i>Figura 47. Conocimiento de los programas de la Administración Distrital .....</i>	<i>298</i>
<i>Figura 48. Conocimiento el plan Cuadrante .....</i>	<i>299</i>
<i>Figura 49. Opinión acerca del impacto plan Cuadrante .....</i>	<i>299</i>
<i>Figura 50. Opinión acerca del Plan cuadrante .....</i>	<i>300</i>
<i>Figura 51. Denuncias.....</i>	<i>300</i>
<i>Figura 52. Indicador de denuncia .....</i>	<i>301</i>
<i>Figura 53. Búsqueda concepto inseguridad ciudadana .....</i>	<i>305</i>
<i>Figura 54. Búsqueda concepto violencia Bogotá.....</i>	<i>305</i>
<i>Figura 55. Mapa de actores estratégicos y procesos.....</i>	<i>324</i>
<i>Figura 56. Zonas de Intervención Territorios de Vida y paz .....</i>	<i>351</i>
<i>Figura 57. Ruta de participación en la Gestión Social Integral .....</i>	<i>355</i>
<i>Figura 58. Conformación y Desarrollo de los Gobiernos zonales.....</i>	<i>361</i>
<i>Figura 59. Implementación de los Gobiernos Zonales .....</i>	<i>362</i>
<i>Figura 60. Dirección de apoyo a localidades.....</i>	<i>363</i>
<i>Figura 61. Mecanismos de gestión Distrital de la Seguridad Ciudadana.....</i>	<i>365</i>
<i>Figura 62. Plan Cuadrantes .....</i>	<i>366</i>
<i>Figura 63. Ejemplo de Plan Cuadrantes .....</i>	<i>366</i>
<i>Figura 64. Programas en seguridad .....</i>	<i>376</i>
<i>Figura 65. Marco para la construcción del Plan Integral de Seguridad y Convivencia.....</i>	<i>380</i>
<i>Figura 66. Líneas Estratégicas del PISC .....</i>	<i>384</i>
<i>Figura 67. Estructura del tema Política de seguridad y convivencia en el Distrito. ....</i>	<i>386</i>
<i>Figura 68. Factores que limitan la puesta en marcha de los planes.....</i>	<i>389</i>
<i>Figura 69. Descoordinación de instancias.....</i>	<i>417</i>
<i>Figura 70. Theory-Testing PT .....</i>	<i>421</i>
<i>Figura 71. Causalidad teoría, mecanismos resultados .....</i>	<i>422</i>



## Índice de anexos

<b>Anexo 1. Instrumento de entrevistas semiestructuradas a profundidad .....</b>	<b>459</b>
<b>Anexo 2. Matriz Compacta de análisis a la luz de Sabatier &amp; Mazmanian .....</b>	<b>462</b>
<b>Anexo 3. Consejos locales del Distrito .....</b>	<b>471</b>
<b>Anexo 4. Programas del PICSC 2013-2023 .....</b>	<b>472</b>
<b>Anexo 5. Modelo de Política integral de seguridad .....</b>	<b>476</b>
<b>Anexo 6. Programas de las diferentes Administraciones entorno a la seguridad ciudadana .....</b>	<b>477</b>
<b>Anexo 7 Noticias en Medios de comunicación escrita (El Tiempo) .....</b>	<b>488</b>
<b>Anexo 8. Experiencia de Gobiernos zonales.....</b>	<b>494</b>



## SUMMARY

### ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC POLICY ON CITIZEN SECURITY IN BOGOTA (1995-2015)

Speeches, like other symbols are power structures that have the ability to make visible or not the possibilities of action, As well as joint or disarticulate relations and practices include or stagnate inclinations. Hence, every word or speech, particularly relating to the political field of a society, is both a political fact also capable of producing effects and inhibit political attitudes of certain groups and certain people. This means that, at least in politics, there are no neutral words, techniques, impartial, aseptic or susceptible to navigate immaculately above strategies, struggles and confrontations deployed by subjects about the registration and management of the public thing of a society. (Garcia, 2002 cited by Arandía, 2016, p. 76)

Therefore, any speech that is adopted to performing an analysis of public policy, in this case, for Citizen Security Policy, it is necessary that, aware of its ideological and attitudinal dimensions, be based on: the nature of the political system regime, the capacity of governments, regulatory framework, planning and budgeting structures, the degree of cohesion and mobilization of social and political actors, the human resources available, the technical tools that condition the elaboration of public policy, the political culture of the country, the bureaucratic culture.

Whereby, one can see that, coherence of public action (problem definition, decision-making and implementation) bypasses the isolated action of a relatively homogeneous and centralized political and administrative elite, but by the adoption of forms of coordination at different levels and multifactorial. Allowing a strengthening of management when implementing public policies. (Legales, 1998, p. 158)

In that order of ideas, this research is focused on the study of the implementation processes, of public security policies in the environment of cities, and it does following the model proposed by (Sabatier & Mazmanian, 1981) for the study of the implementation process and to analyze to analyze if the model works and helps to explain the complexity of

these dynamics. Among the objectives of this research we found to analyze the theoretical contributions at the time of study the implementation of Security Policy in the District of Bogota and validate them, study and analyze the construction of the security concept, analyze the progress of the security policy according to changes of government at the district field, Describe the main security programs in the District who have encouraged inter-institutional coordination reflected in programs or projects to implement public policy on citizen security in the District, Analyze instances of coordination of the public policy on citizen security that have emerged and its operation.

Notably, the development that has occurred in Bogotá, at least in theory, allows to characterize programs and instances also oversee a model of interpretation from the theories of networks and governance, where citizen participation is configured as a fundamental instance to achieve optimal implementation of public policies and therefore the success of the same. In this context, according to Kettl (1993):

Network theory has provided an appropriate framework of analysis to understand the interconnection increasingly growing among different organizations working together to implement the policies. In this context, only we observe in the light of such theories instances of inter-institutional relations created for proper implementation of public policy and its monitoring. (p. 23-24)

The above mentioned, made possible an approach in a detailed way to concepts and theories to the study of public policy, and as such, the implementation of the Public Security Policy in Bogota in 1995-2015 periods, considering that, a theory seeks to guide the selection of information and data, and in turn, can logically organize them in an explanatory framework; a theory serves to reduce or simplify the complexity of the world and concentrate on the elements considered essential to guide the researcher, to what kind of data is relevant and how to collect them methodologically to explain the facts. So, the selection of one or another theoretical model, is related to the ideological conception of the researcher, with his worldview, his beliefs and values; therefore, it is a particular epistemological position, which corresponds to what is called a paradigm (Jolly & Raven, 2007). For this reason, the study of district policies was realized from the approach of Sabatier & Mazmanian (1981), choosing some variables that are considered relevant and can be contrasted with the case study. On the other hand, given that the coordination instances that have been created are considered

strategic, these are studied to validate the variable actors articulated Sabatier & Mazmanian (1981), however, the development that has occurred in Bogotá, at least in the theoretical development, to characterize programs and agencies also oversee a model of interpretation from the theories of networks and governance.

Based on the above, it is possible to say that implementation is related to the execution of the mandates that are set forth in the policy guidelines, and in this part of the process, seeks to achieve goals, get results and generate the desired impacts; It is a moment in which the recorded purpose verbalized in the mandate, meets with the difficulties of realization. The implementation has a material dimension, which allows isolate and interpret it; on the one hand an organizational component, a policy component and a component which is supported on programs, projects, procurement and targeting tools. Following Mahou (2008) in the framework of this study, implementation is defined as a political process in which a number of actors interact, who together try to make decisions and implement the measures and the objectives of a program, which evolves modification and adaptation to the circumstances and the environment on which you want to influence.

It should be mentioned that the study is important as security is one of the basic pillars to ensure the right to the city, as this is defined as the usufruct of cities within the principles of sustainability and social justice, hence the interest in studying it in the light of the theories of public policy and particularly of implementation of the public Policy.

In this linearity, is in the study of Security Policy in Bogota, where cultural, political and economic changes have allowed the development, adaptation and implementation of different approaches around security; academics and public policy generators, have complemented the security word with an adjective, generating different approaches and conceptions about the concept. Homeland Security, State Security, Citizen Security, Human Security and Integral Security are some of the approaches developed and implemented along time by different companies. Consequently, a rigorous study of security issue, involves at least, understand the different security approaches, given that there are several historical, social and conceptual approaches around security (Gómez, 2012)

Prof. Camilo González Pacheco, points to a definition of Citizen Security anchored to the Human Security:



Our vision of citizen security is framed in its general approach, within the concept of human security ... designed to guarantee the existence of a free people from fear, also freedom from lack; with the right to live without fear, without needs and equal opportunity to develop their full human potential. The central focus of this conception constitutes the human person; hence, the approach of achieving security, rather than by force of arms, through human development; concept which combines seven dimensions of security: economic, food, health, environmental, personal, community and political. (Gonzalez, 2010, p. 8)

Moreover, the Citizen Security is defined as a situation which allows the integral development of individuals in a particular historical context. Implies absolute respect for the dignity, the inviolable rights which are inherent and the free development of individual personality, respect to the law and the rights of others. The concept of Citizen Security is integral to Social Status and democratic defined by the constitutions of each country. And in this sense, Citizen Security must be defined as a condition that must guarantee the rule so that its members can exercise their rights and duties in complete freedom, in this way, human development is a process of expanding the range of options available to people and "human security means that people can exercise these choices safely and freely and can be relatively confident that the opportunities today has not completely disappear tomorrow" (Figueroa, 2010, 386). There should be further deepening of governance, understood as "a process of coordination of actors, social groups, institutions; that would achieve goals collectively defined in fragmented environments and often characterized by uncertainty" (Legales, 1998, p. 3).

The explanation of the above concepts is essential to study the present case and which it is addressed throughout this investigation, in the case of the Security Policy in Bogota; this, considering the different district governments tried to take a big step in the Security Policy in the District. For the government of Antanas Mockus, the issue of Citizen Security is understood as the set of habits, actions and shared minimum rules that generate a sense of belonging, facilitate urban life and lead to respect for the common heritage; It started from a soft approach, framed by the socialization of behaviors that create a less violent and more open to the living culture. Thus, Enrique Peñalosa makes explicit the issue of Citizen Security as a priority of the city, under the concept of prevent and punish behaviors that harm the welfare of citizens and encourage those who promote peace, solidarity, respect and

community life; likewise, it was given importance to citizen participation security environment, conceived as an indispensable complement to the success of the authorities and the proper development of the functions of the Metropolitan Police.

On the other hand, Luis Eduardo Garzon recognizes the efforts made by previous administrations; but on this administration, public security policy implemented decided to address the political and administrative division of the city, and therefore determined that the field of action should be consistent with the 20 localities that comprise the city. It was based on a model in which it is considered that the towns (or local administrative areas) constitute the space of predictability, adjustment and management of security policies and treatment of conflict among citizens. This model clarified the decentralization policies that were promoted by the mayor, but have not yet attained a full decentralization occurs on the issue of security. Thus, the mayor, within the Integrated System of Citizen Security coexistence and justice, gave regulations with assistance of the Secretariat of Government, the implementation of policies concerning decentralization, deconcentration and empowerment of local municipalities. The purpose of this system was the existence of a permanent responsibility, timing and feedback of experiences, so that it meets the objectives of an Integrated System of Citizen Security.

In subsequent administrations, with the case of Samuel Moreno, the same policy guideline was followed without making further progress or clarification. Whereas, with the Mayor Gustavo Petro, the establishment of a concept of citizenship and coexistence became more open from a focus on Human Security, understood as:

The new concept of human security is not limited to consider security in terms of nation states or power blocs; instead he understands human security as a state that reaches every human being who has guaranteed the personal, economic, food, politics and environmental security. (Gómez, 2007, p. 7)

Keeping in mind the above, this study aims get closer to the phenomenon of the implementation of the policy of citizen security in Bogota, from the approach Sabatier & Mazmanian (1981), in order to show whether the implementation of the Public Policy has been successful, since he entered the political agenda; on the other hand, the different levels of interagency coordination and their evolution for the implementation of Security Policy in Bogota are reviewed. This study was relevant, taking into account the application of new

theories that have been arguing the importance of building and promoting coordination among government agencies, as well as an active implementer structuring process. Some of the conclusions that we found in this investigation are: It is evident that from structuring the theoretical framework around public policy and the implementation of public policies was produced a lot of theoretical contributions that have allowed the progress of discipline and its study. In this context, there has been a constant evolution to study the implementation of public policies, but in many cases are considered to fall short of theories to try to explain a particular case. In our study we could see how it could apply some of the variables chosen of the model of Sabatier and Mazmanian (1981), which are variables that we consider key to demonstrate the success of a policy of different district administrations studied. However, when performing the study we found that the dynamics of the district administration have introduced into their management model; own approaches also of the theory of inter-institutional relations, network management and governance as a mechanism considered essential to achieve coordination in the implementation and in following to programs and projects of public security policies. On the other hand, also was evident than in the district has been considered extremely important the role of decentralization in terms of delegation of functions to local entities as an important basis for better communication with citizens and achieve appropriation and knowledge of public policies, also important for the Sabatier and Mazmanian model (1981).

Regarding the security concept we see that the different administrations security concept has been evolving up to focus on an integral concept of Citizen Security in the District, and has supported the guideline of security policies in Bogotá.

To close this brief analysis that has been done around the Citizen Security Policy, it is necessary to say that, although it was achieved evidence a broad development and strengthening along the different administrations, it is necessary to continue defining and standardizing processes. Moreover, it must continue to strengthen the speech and objectives and continue to build on what has been built, delimit coordination instances, standardize functions, scenarios participation approach citizenship to these instances, improve information about the impact of the programs and their relationship to improving security in the District.

## **RESUMEN**

### **ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ (1995-2015)**

Los discursos, al igual que otros símbolos, son estructuras de poder que tienen la capacidad de visualizar o invisibilizar posibilidades de acción, así como de articular o desarticular relaciones y de incluir o estancar inclinaciones prácticas. De ahí que toda palabra o discurso, particularmente referidas al campo político de una sociedad, sea a la vez también un hecho político capaz de producir efectos y de inhibir actitudes políticas de ciertos grupos y de ciertas personas. Esto significa que, al menos en política, no hay palabras neutras, técnicas imparciales, asépticas o susceptibles de navegar inmaculadamente por encima de las estrategias, de las luchas y de las confrontaciones desplegadas por los sujetos en torno al registro y gerencia de la cosa pública de una sociedad. (García, 2002 citado por Arandía, 2016, p. 76)

Por ello, cualquier discurso que se adopta para realizar un análisis de Política Pública, en este caso, la Política de Seguridad Ciudadana, es necesario que consciente de sus dimensiones ideológicas y actitudinales se encuentre basado en: la naturaleza del régimen del sistema político, la capacidad de los gobiernos, el marco normativo, las estructuras de planificación y presupuestación, el grado de cohesión y de movilización de los actores sociales y políticos, el recurso humano disponible, las herramientas y técnicas que condiciona la elaboración de las políticas públicas, la cultura política del país, la cultura burocrática.

- En ese orden de ideas, esta investigación se centra en el estudio de los procesos de implementación de políticas públicas de seguridad en el ámbito de las ciudades, y lo hace siguiendo el modelo propuesto por Sabatier & Mazmanian (1981) para el estudio de los procesos de implementación y para analizar si el modelo funciona y permite explicar lo complejo de estas dinámicas. Entre los objetivos de esta investigación, se encuentra analizar los aportes teóricos a la hora de estudiar la implementación de la Política de Seguridad en el Distrito de Bogotá y validarlos, estudiar y analizar la construcción del concepto de seguridad, analizar los avances de la política de seguridad en función de los cambios de gobierno en el ámbito distrital, describir los principales programas de seguridad en el Distrito que han

incentivado la coordinación interinstitucional plasmada en los programas o proyectos para implementar la política de seguridad ciudadana en el Distrito, así como analizar las instancias de coordinación de la política pública de seguridad ciudadana que han surgido y su funcionamiento.

Cabe destacar que el desarrollo que se ha dado en Bogotá, por lo menos en lo teórico, permite caracterizar programas e instancias que velan también por un modelo de interpretación desde los aportes de los enfoques de Redes y Gobernanza, donde se configura la participación ciudadana como instancia fundamental para lograr una óptima implementación de las políticas públicas y con ello del éxito de las mismas. En ese marco, a juicio de Kettl (1993):

La teoría de redes ha proporcionado un adecuado marco de análisis para entender la interconexión, cada vez más creciente, entre distintas organizaciones que trabajan conjuntamente para implementar las políticas. En este marco solo observaremos a la luz de estas teorías las instancias de relaciones interinstitucionales creadas para una correcta implementación de política pública y su seguimiento. (p. 23-24)

El barrido que se hizo a lo largo del trabajo posibilitó un acercamiento de una manera detallada a conceptos y teorías para el estudio de las políticas públicas, y como tal, de la implementación de la Política Pública de Seguridad en Bogotá en los periodos 1995-2015. Una teoría busca orientar la selección de las informaciones y de los datos, y a su vez, permite organizarlos lógicamente en un marco explicativo, una teoría sirve para reducir o simplificar la complejidad del mundo y concentrarse en los elementos considerados como esenciales para orientar al investigador hacia qué tipo de datos son pertinentes y como recolectarlos metodológicamente para explicar los hechos. Por esta razón, se realiza el estudio de las políticas distritales desde el enfoque de Sabatier & Mazmanian (1981), escogiendo algunas variables que se consideran relevantes y que se pueden contrastar con el estudio de caso. De otro lado, teniendo en cuenta que se consideran estratégicas las instancias de coordinación que se han creado, estas se estudian para validar la variable de actores articulados de Sabatier & Mazmanian (1981), no obstante, el desarrollo que se ha dado en Bogotá, al menos en el desarrollo teórico, permite caracterizar programas e instancias que velan también por un modelo de interpretación desde las teorías de redes y Gobernanza.

Con base en lo anterior, es posible decir que la implementación, tema que ocupa este trabajo, se relaciona con la ejecución de los mandatos que se encuentran consignados en las directrices de política y en esta parte del proceso busca lograr objetivos, tener resultados y generar los impactos deseados; es un momento en el que el propósito consignado, verbalizado en el mandato se encuentra con las dificultades de la realización. La implementación cuenta con una dimensión material que permite aislarla e interpretarla, por un lado un componente organizacional, un componente normativo y un componente que se soporta sobre programas, proyectos, contratación e instrumentos de focalización. Siguiendo a Mahou (2008), en el marco de este estudio, se define implementación como proceso político en el que interactúan una serie de actores que conjuntamente intentan tomar decisiones y poner en marcha las medidas y los objetivos contemplados en un programa, el cual evoluciona por modificación y adaptación a las circunstancias y al entorno sobre el que desea incidir.

Es preciso mencionar que este estudio se hace importante en la medida que la seguridad es uno de los pilares básicos para garantizar el derecho a la ciudad, pues esta se define como el usufructo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social, de ahí, el interés de estudiarla a la luz de las teorías de políticas públicas y particularmente de la implementación de la Política Pública. En esta linealidad, se encuentra en el estudio de la Política de Seguridad en Bogotá, un complejo espacio en el que las transformaciones culturales, políticas y económicas han permitido la aparición, la adaptación o la implementación de distintos enfoques en torno a la seguridad; los académicos y generadores de políticas públicas han complementado la palabra seguridad con un adjetivo, generando distintos enfoques y concepciones en torno a dicho concepto. Seguridad Nacional, Seguridad de Estado, Seguridad Ciudadana, Seguridad Humana y Seguridad Integral; son algunos de los enfoques y concepciones elaborados y aplicados a lo largo del tiempo por distintas sociedades. En consecuencia, un estudio riguroso del tema de seguridad, implica al menos, comprender los diferentes enfoques de seguridad teniendo en cuenta que son varias las aproximaciones históricas, sociales y conceptuales en torno a la seguridad (Gómez H. C., 2012).

El profesor Camilo González Pacheco, apunta hacia una definición de Seguridad Ciudadana anclada a la Seguridad Humana:

Nuestra visión de seguridad ciudadana se enmarca en su enfoque general, dentro del concepto de seguridad humana... orientada a garantizar la existencia de una población libre de temor, pero también libre de carencias; con derecho a vivir sin miedo, sin necesidades y con igualdad de oportunidades para desarrollar al máximo su potencial humano. El eje central de esta concepción lo constituye la persona humana; de ahí, el planteamiento de alcanzar la seguridad más que por medio de las armas, por medio del desarrollo humano; concepto éste que conjuga siete dimensiones de seguridad: económica, alimentaria, en la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. (González, 2010, p. 8)

Por otra parte, la Seguridad Ciudadana se define como aquella situación que posibilita el desarrollo integral de los individuos en un contexto histórico determinado. Implica el respeto absoluto a la dignidad de las personas, a los derechos inviolables que le son inherentes y al libre desarrollo de la personalidad individual en el respeto a la ley y a los derechos de los demás. El concepto de Seguridad Ciudadana es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho definido por las Constituciones de cada país. Y en este sentido, la Seguridad Ciudadana debe definirse como una condición que debe garantizar el Estado, para que sus asociados puedan ejercer sus deberes y derechos en completa libertad, de esta forma, el desarrollo humano es un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente y “la seguridad humana significa que la gente pueda ejercer estas opciones en forma segura y libre y pueda tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana” (Figueroa, 2010, p.386). Debe haber mayor profundización de la Gobernanza, entendida ésta como “un proceso de coordinación de actores, grupos sociales, instituciones que permitan lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados muchas veces por la incertidumbre” (Legales, 1998, p. 3).

La explicación de los anteriores conceptos, es fundamental para estudiar el caso que ocupa y que se aborda a lo largo de la presente investigación, el caso de la Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá. Lo anterior teniendo en cuenta que los diferentes gobiernos distritales intentaron dar un gran paso en la Política de Seguridad Ciudadana en el Distrito. Para el gobierno de Antanas Mockus, el tema de la Seguridad Ciudadana se entendía como el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común, se

partió de una aproximación suave enmarcada por la socialización de conductas creadoras de una cultura menos violenta y más abierta a la convivencia. Por su parte, Enrique Peñalosa hace explícito el tema de la Seguridad Ciudadana como prioridad de la ciudad bajo el concepto de prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promuevan la paz, la solidaridad, el respeto y la vida en comunidad; de igual manera, se le dio importancia a la participación ciudadana entorno a la seguridad, concebida como un complemento indispensable para el éxito de las autoridades y el buen desarrollo de las funciones de la policía metropolitana.

Por otro lado, Luis Eduardo Garzón reconoció los esfuerzos que realizaron las administraciones anteriores, pero en esta administración la política de Seguridad Ciudadana implementada decidió atender a la división político administrativa de la ciudad y por consiguiente determinó que el campo de acción debía ser coherente con las 20 localidades que conforman la ciudad. Se basó en un modelo en el cual se considera que las localidades (o los espacios locales administrativos) constituyen el espacio de previsibilidad, de ajuste y manejo de políticas sobre seguridad y del tratamiento de la conflictividad entre los ciudadanos. Este modelo clarificó las políticas de descentralización que se habían impulsado desde la alcaldía, pero aún no han logrado que se produzca una descentralización completa en el tema de la seguridad. De esta manera, la alcaldía en el marco del Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana, convivencia y justicia, normativizó con ayuda de la Secretaría de Gobierno la implementación de las políticas concernientes a la descentralización, desconcentración y empoderamiento de las alcaldías locales. La finalidad de este sistema, era que existiera una permanente corresponsabilidad, sincronización y retroalimentación de las experiencias, de manera que se cumpla con los objetivos de un Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana.

En las posteriores administraciones, con el caso de Samuel Moreno se siguió el mismo lineamiento de política sin hacer mayores avances o precisiones. Mientras que con el Alcalde Gustavo Petro se dio el establecimiento de un concepto de ciudadanía y convivencia más abierto desde un enfoque de Seguridad Humana, entendido este como:

El nuevo concepto de seguridad humana que no se limita a considerar la seguridad en términos de Estados nación o bloques de poder; en cambio entiende la seguridad



humana como aquel estado que alcanza todo ser humano que tenga garantizada la seguridad personal, económica, alimentaria, política y ambiental. (Gómez, 2007, p. 7)

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el presente estudio pretende acercarse al fenómeno de la implementación de la Política de Seguridad Ciudadana en la ciudad de Bogotá, desde el enfoque de Sabatier & Mazmanian (1981), con el fin de evidenciar si la implementación de la Política Pública ha sido exitosa desde que entró con fuerza en la agenda política, de otro lado, se revisan las diferentes instancias de coordinación interinstitucional y la evolución de estas para la implementación de la Política de Seguridad en Bogotá. Este estudio se hizo relevante, teniendo en cuenta la aplicación de nuevas teorías que han venido sosteniendo la importancia de construir y fomentar la coordinación entre instancias gubernamentales, así como una estructuración activa del proceso implementador. Algunas de las conclusiones que se encuentran en la presente investigación son: se evidencia que desde la estructuración del marco teórico entorno a las políticas públicas y a la implementación de las políticas públicas se han elaborado una gran cantidad de aportes teóricos que han permitido el avance de la disciplina y de su estudio. En ese orden de ideas, ha habido una constante evolución para estudiar la implementación de las políticas públicas, pero en muchos casos se considera que las teorías se quedan cortas para intentar explicar un determinado caso.

Adicionalmente, en este estudio se pudo ver cómo se aplicaron algunas de las variables escogidas del modelo de Sabatier y Mazmanian (1981), variables que se consideran clave para demostrar el éxito de una determinada política de las diferentes administraciones distritales estudiadas a la luz de la Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá. Sin embargo, al realizar el estudio se encontró que las dinámicas de la administración distrital han introducido en su modelo de gestión; enfoques propios también de la teoría de las relaciones interinstitucionales, de gestión en red y de Gobernanza como mecanismo considerado fundamental para lograr una coordinación en la implementación y en el seguimiento a los programas y proyectos de políticas públicas de seguridad. De otro lado, también se evidenció que en el Distrito se ha considerado de suma relevancia el papel de la descentralización en términos de delegación de funciones a los entes locales como base importante para lograr una mejor comunicación con los ciudadanos y lograr la apropiación y el conocimiento de las políticas públicas, eje también importante para el modelo de Sabatier y Mazmanian (1981). En cuanto al concepto de seguridad, se observa que en las diferentes administraciones el concepto de seguridad ha ido evolucionando hasta centrarse en un concepto integral de la

Seguridad Ciudadana en el Distrito y que ha soportado el lineamiento de las políticas de seguridad Ciudadana en Bogotá.

Para cerrar este sucinto análisis que se ha hecho alrededor de la Política de Seguridad Ciudadana, es necesario decir que, si bien se logró evidenciar un amplio desarrollo y fortalecimiento a lo largo de las diferentes administraciones, es necesario seguir delimitando y estandarizando procesos. Además, se debe seguir fortaleciendo el discurso y los objetivos y seguir construyendo sobre lo construido, delimitar instancias de coordinación, estandarizar funciones, escenarios de participación, acercamiento de la ciudadanía a estas instancias, mejorar la información en cuanto al impacto de los programas y su relación con el mejoramiento de la seguridad Ciudadana en el Distrito de Bogotá



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los estudios de implementación de las políticas públicas han ido cobrando cada vez más relevancia, toda vez que es imprescindible entender que la orientación de Política Pública, va a adquirir una nueva dimensión cuando la acción se traduce en un conjunto de objetivos y resultados que cuentan con recursos asignados en tiempos explícitamente programados. En ese marco este proceso se torna muy interesante, toda vez que el proceso de implementación cuenta con una dimensión material que permite aislarla e interpretarla (un componente organizacional, un componente normativo, y un componente que se soporta sobre programas, proyectos). Es por ello que diferentes analistas han desarrollado marcos interpretativos para su estudio.

Dada la complejidad del objeto de estudio en política públicas, estamos abocados a considerar que una sola teoría no está en condición de darnos una explicación satisfactoria. El campo de análisis de políticas públicas ha desarrollado diferentes marcos de análisis que intentan en diferente grado, combinar varias perspectivas paradigmáticas y teóricas. (Roth, 2008, p. 70)

Cabe señalar que una teoría busca orientar la selección de las informaciones y de los datos, y a su vez, permite organizarlos lógicamente en un marco explicativo; en ese sentido, una teoría sirve para reducir o simplificar la complejidad del mundo, para concentrarse en los elementos considerados como esenciales y para orientar al investigador hacia qué tipo de datos son pertinentes y cómo recolectarlos metodológicamente para explicar los hechos. De modo que la selección de uno u otro modelo teórico, tiene que ver con la concepción ideológica del investigador, con su visión del mundo, y con sus creencias y sus valores; por lo tanto, se trata de una postura epistemológica particular que corresponde a lo que se llama un paradigma (Jolly & Cuervo, 2007). El marco debe permitir atrapar la Política Pública, guiando al analista en su labor de la selección de variables, de hipótesis de indicadores y de las relaciones causales. Con base en ello, se encuentra que las relaciones interinstitucionales y de coordinación han ido cobrando gran importancia a través de los procesos de democratización e integración; y de la importancia que se le ha venido dando cada vez más a los entes territoriales, pues se considera que el escenario de lo local es de suma importancia por la cercanía con el ciudadano y la capacidad de reivindicar la injerencia de variedad de actores, tanto en la toma de decisiones como el de implementación y seguimiento de políticas

públicas. Por tal razón, este estudio aboga por la lectura a través del modelo de Sabatier & Mazmanian (1981), así como por la interpretación que hace la teoría de Gobernanza de las relaciones interinstitucionales, para explicar el estudio de caso: “Análisis de la implementación de la política pública de seguridad en la ciudad de Bogotá 1995-2015”.

En este contexto, se reconoce a la ciudad de Bogotá como una red compleja de escenarios, territorios y poblaciones, cuyos niveles de calidad de vida dependen sustancialmente de las acciones corresponsales que realicen las familias, el Estado y la ciudadanía, con el objetivo de promover, proporcionar, ejercer, defender y reivindicar los derechos económicos, sociales civiles, políticos y ambientales de las personas. En este aspecto, la Seguridad se convierte en uno de los pilares básicos para garantizar el derecho a la ciudad, puesto que, ésta se define como el usufructo de las ciudades, dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. De otro lado, la Seguridad Ciudadana se define como aquella situación que posibilita el desarrollo integral de los individuos en un contexto histórico determinado. Implica el respeto absoluto a la dignidad de las personas, a los derechos inviolables que le son inherentes y al libre desarrollo de la personalidad individual, en el respeto a la ley y a los derechos de los demás. Es preciso mencionar que el concepto de Seguridad Ciudadana es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho definido por las Constituciones de cada país. Y en este sentido, la Seguridad Ciudadana debe definirse como una condición que debe garantizar el Estado para que sus asociados puedan ejercer sus deberes y derechos en completa libertad (Universidad Nacional de Colombia, 2012).

Los diferentes gobiernos distritales intentaron dar un gran paso en la Política de Seguridad en el Distrito. Para el gobierno de Antanas Mockus, el tema de la Seguridad Ciudadana se entendía como el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común; se partió de una aproximación suave, enmarcada por la socialización de conductas creadoras de una cultura menos violenta y más abierta a la convivencia. Por su parte, Enrique Peñalosa hace explícito el tema de la Seguridad Ciudadana como prioridad de la ciudad, bajo el concepto de prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promuevan la paz, la solidaridad, el respeto y la vida en comunidad; de igual manera, se le dio importancia a la participación ciudadana entorno a la seguridad, concebida como un complemento indispensable para el éxito de las autoridades y el buen desarrollo de las funciones de la policía metropolitana.

Por otro lado, Luis Eduardo Garzón reconoció los esfuerzos que realizaron las administraciones anteriores; pero en esta administración la política de Seguridad Ciudadana implementada decidió atender a la división político administrativa de la ciudad y por consiguiente determinó que el campo de acción debía ser coherente con las 20 localidades que conforman la ciudad. Se basó en un modelo en el cual se considera que las localidades (o los espacios locales administrativos) constituyen el espacio de previsibilidad, de ajuste y manejo de políticas sobre seguridad y del tratamiento de la conflictividad entre los ciudadanos. Este modelo clarificó las políticas de descentralización que se habían impulsado desde la alcaldía, pero aún no han logrado que se produzca una descentralización completa en el tema de la seguridad. De esta manera, la alcaldía en el marco del Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana, convivencia y justicia, normativizó con ayuda de la Secretaría de Gobierno la implementación de las políticas concernientes a la descentralización, desconcentración y empoderamiento de las alcaldías locales. La finalidad de este sistema, era que existiera una permanente corresponsabilidad, sincronización y retroalimentación de las experiencias, de manera que se cumpla con los objetivos de un Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana.

En las posteriores administraciones, con el caso de Samuel Moreno, se siguió el mismo lineamiento de política sin hacer mayores avances o precisiones. Mientras que con el Alcalde Gustavo Petro, se dio el establecimiento de un concepto de ciudadanía y convivencia más abierto desde un enfoque de Seguridad Humana, entendido este como:

El nuevo concepto de seguridad humana que no se limita a considerar la seguridad en términos de Estados Nación o bloques de poder; en cambio entiende la seguridad humana como aquel estado que alcanza todo ser humano que tenga garantizada la seguridad personal, económica, alimentaría, política y ambiental. (Gómez, 2007, p. 7)

De esta forma:

El desarrollo humano es un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente y la seguridad humana significa que la gente pueda ejercer estas opciones en forma segura y libre y pueda tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana. (Bravo, 1997, p. 168)

Por ello, la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multifactorial. (Legales, 1998, p. 158)

En ese orden de ideas, este estudio pretende acercarse al fenómeno de la seguridad en la ciudad de Bogotá, desde la implementación de la Política Pública a la luz del modelo de estudio de Sabatier & Mazmanian (1981) para la implementación de la Política de Seguridad en Bogotá. Este estudio se hace relevante, teniendo en cuenta la aplicación de nuevas teorías que han venido configurando la importancia de construir y fomentar la coordinación entre instancias gubernamentales, así como una participación activa de diferentes actores en la ciudadanía para la toma de decisiones y control en la implementación de políticas públicas.

En cuanto al marco metodológico para el desarrollo de esta investigación, el método elegido para esta tesis es el estudio de caso. Eckstein (1992) ha defendido el estudio de caso como estrategia de investigación en Ciencia Política por su capacidad para aprehender lo particular y específico de los fenómenos políticos. Se trata, obviamente de una lógica distinta de los diseños experimentales y la generalización estadística. Ciertamente, los estudios de caso tienen una pretensión de generalización, pero de los análisis derivados de explicaciones narrativas de los fenómenos políticos, de los hechos observados, de la realidad social y política. Según autores como Anduiza, M., Crespo y Méndez (1999), señalan que otras ventajas del “estudio de caso” como estrategia analítica, es que el objeto de estudio puede ser observado de forma amplia, del mismo modo que le permite al investigador una importante libertad para elegir las teorías, los marcos conceptuales y las hipótesis que mejor se adaptan a los objetivos de la investigación sin tener que hacer concesiones cuando se abordan una multiplicidad de unidades de análisis. En cuanto a las técnicas de recolección de información, se utilizó tres tipos de evidencia (triangulación metodológica<sup>1</sup>): en primer lugar, evidencia cualitativa proveniente de fuentes primarias, obtenida a través de entrevistas a expertos en el tema de la política de seguridad en el Distrito; en segundo lugar, evidencia cuantitativa de fuentes secundarias, principalmente de indicadores e índices distritales sobre seguridad y

---

<sup>1</sup> La triangulación metodológica es el uso de múltiples métodos en el estudio de un mismo objeto. Es conveniente concebir la triangulación envolviendo variedades de datos, investigadores y teorías, así como metodologías (Denzin, 1989).

convivencia en las localidades del Distrito (encuestas); en tercer lugar, evidencia institucional de fuentes primarias (jurídicas) y secundarias (bibliografía especializada, informes de país de organismos internacionales), estudios previos de otras instituciones como el caso de Cámara de Comercio de Bogotá y el Centro de Estudios en Seguridad y Convivencia del Distrito, las cuales facilitaron la información estadística y estudios sobre diferentes temas en el ámbito de la seguridad en la ciudad de Bogotá.

De igual forma se tendrá presente para realizar el análisis la herramienta del rastreo de procesos. En la presente investigación se aplica la herramienta denominada rastreo de proceso, a fin de fortalecer el análisis cualitativo y examinar críticamente la validez de las hipótesis propuestas por el autor, como también se exploran los datos, resultados y conclusiones contenidos en la tesis en el contexto de Observaciones del Proceso Causal (CPOs) “como dos facetas del mismo procedimiento investigativo” (Collier, 2011, p. 823) analizando así, las evidencias obtenidas en la presente investigación en el marco de un enfoque metodológico refinado y muy actualizado en la Ciencias política y en general en las ciencias sociales.

El rastreo de proceso da mucha atención a la adecuada y detallada descripción que permite analizar a su vez las trayectorias de cambio y causación que fundamentan esta herramienta, “siendo la descripción cuidadosa una base de toda investigación y la inferencia causal depende ciertamente de ella” (Collier, 2011, p.824); así como también facilita examinar la secuencia de variables independientes, dependientes e intervinientes, a fin de delinear inferencias descriptivas y causales provenientes de las piezas de evidencia diagnósticas.

Para abordar el estudio, la investigación se divide en siete capítulos. En el primer capítulo se realiza un acercamiento a la explicación del diseño de la investigación. En el segundo capítulo, se hace referencia a algunos conceptos relacionados con las políticas públicas, la construcción teórica entorno a ella y a la implementación de estas, así como también, a la descentralización, las relaciones intergubernamentales, la Gobernanza y Gobernabilidad y conceptos relevantes que enmarcan el tema a tratar; para ello, el proceso investigativo se apoyó en libros y documentos de los principales teóricos que tratan estos temas. El tercer capítulo, se refiere a realizar una contextualización del concepto de seguridad basada en un barrido histórico de reconfiguración del propio concepto. En el cuarto capítulo, se desarrolla inicialmente un diagnóstico de la ciudad de Bogotá y un acercamiento a la descripción de la



Política de Seguridad Ciudadana en los diferentes gobiernos distritales. En el quinto capítulo, se presentan elementos comparativos del proceso de instancias de coordinación en la implementación de la Política Pública de Seguridad en Bogotá. En el sexto capítulo, se lleva a cabo una descripción de los programas que se han delimitado con el fin de fortalecer la seguridad en Bogotá, basada de igual manera, en el fortalecimiento de las relaciones de coordinación en la Política de Seguridad en el Distrito.

Finalmente, en el capítulo siete se procede a formular conclusiones y análisis propios de la relación del marco teórico con el estudio de caso, con el propósito de generar propuestas y análisis para mejorar el proceso de implementación en el Distrito Capital.

## **CAPÍTULO I. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1. Justificación**

La presente investigación tiene como finalidad contribuir al análisis y reflexión sobre Seguridad Ciudadana y sobre la implementación de la Política Pública de Seguridad Ciudadana analizada a la luz del modelo de Sabatier & Mazmanian (1981). Además, busca estudiar el aspecto particular de los espacios de relación interinstitucional, creados a lo largo de los diferentes Gobiernos, puesto que, se cree que han sido punto importante para lograr los objetivos de la implementación de las políticas públicas de Seguridad Ciudadana en el Distrito de Bogotá.

Es necesario decir que, la teoría de las políticas públicas que ha enmarcado el análisis en la gestión en red, Gobernanza, relaciones interinstitucionales y relaciones en red; constituyen una dimensión muy importante en los procesos de implementación de políticas públicas. Sin duda, existen muchos otros elementos de gran importancia que se deben observar en el contexto, cuyo análisis puede mejorar su comprensión, no obstante, este trabajo se basa en analizar las políticas de seguridad en el distrito a la luz de algunas variables del modelo de Sabatier & Mazmanian (1981), así como también, en un acercamiento al estudio de las instancias de coordinación que se han creado en las diferentes administraciones y en analizar los parámetros y características de programas y proyectos que se han configurado como soportes para mejorar la implementación de la Política de Seguridad y Convivencia en el Distrito de una forma coordinada. Es necesario insistir en que estas relaciones se encuentran muy definidas por las características formales y el funcionamiento efectivo del sistema político en los distintos niveles de agregación territorial.

La pertinencia de este estudio radica en la necesidad de comprender la Política de Seguridad Ciudadana en el Distrito, además de la evolución de ésta, analizar las instancias que se han creado para su implementación, y claro está, las instancias de coordinación como mecanismo estratégico y necesario para implementar una Política Pública regulada y con impacto en las diferentes localidades de Bogotá. Este estudio busca contribuir a la construcción de una política más participativa horizontal e incluyente que se centre en el cumplimiento de la norma y en el predominio de una participación ciudadana que puedan reivindicar positivamente la seguridad ciudadana en el Distrito.

Desde esta perspectiva, el estudio busca aproximarse al establecimiento de políticas públicas integrales de seguridad, en el cual se reivindica el papel de las instituciones basadas en una coordinación y en un trabajo en red para lograr un mayor impacto en los programas y proyectos para fortalecer la seguridad en el Distrito Capital.

En ese sentido, esta investigación exploratoria busca identificar las dinámicas de la implementación de la política de seguridad a la luz de 8 variables expuestas por Sabatier & Mazmanian (1981) y el papel de instancias concertadas y definidas que mejoren el proceso implementador.

Hay sin duda muchas investigaciones en el campo de la Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá, sin embargo, la diferencia de esta propuesta radica en la aproximación teórica que se realiza, desde la construcción misma del barrido teórico de Política Pública, así como la construcción del concepto de Seguridad desde una perspectiva histórica de construcción del concepto y como se ha aplicado este en el contexto colombiano y local. Se pretendió entonces estudiar la implementación de la Política de Seguridad, a la luz de la teoría y enfoque de Sabatier & Mazmanian (1981), y de otro lado, estudiar someramente las instancias de coordinación interinstitucional que se han creado; también, se buscó analizar aquellos programas que han permitido fortalecer estas relaciones, y por ende, verse materializados en una disminución de la inseguridad en Bogotá. Con ello, se procura identificar los diferentes problemas que se han encontrado en la institucionalización de la gestión en el Distrito y poder proponer un análisis crítico y algún acercamiento a propuestas de mejora, en materia de la implementación de la Política de Seguridad en Bogotá.

## **1.2. Marco General**

Para desarrollar la presente investigación, se considerará como unidad de análisis territorial a Bogotá y sus localidades. El periodo de estudio abarca los años 1995 a 2015, los cuales comprenden las seis últimas administraciones de los Alcaldes elegidos por voto popular, desde la aprobación del nuevo régimen político de Bogotá. Este hecho, marca un hito en la distribución de competencias y organización administrativa y política de la ciudad. Los gobernantes y periodos de estudio son: Antanas Mockus, 1995-1997; Enrique Peñalosa, 1998-2000; Antanas Mockus, 2001-2003; Luis Eduardo Garzón, 2004-2008; Samuel Moreno/Clara López, 2008-2011, y Gustavo Petro, 2012-2015.

Vale anotar que, durante la administración de Mockus en el primer mandato, ante su renuncia para aspirar a la Presidencia, fue Paul Bromberg el encargado de la Alcaldía durante el último año. Así mismo, en el caso de Samuel Moreno, este fue remplazado por Clara López en el último año ante las investigaciones por manejo indebido de recursos. Por último se hace el estudio de 9 casos o programas que han permitido la implementación de la Política Pública de Seguridad basada en un marco de gestión coordinada. El análisis de la unidad de investigación, se hará a la luz del marco teórico expuesto tanto en el componente de la teoría de políticas públicas, como del desarrollo del concepto de seguridad que se evidencia en las diferentes administraciones y que va a marcar las directrices de implementación de la Política Pública en los diferentes gobiernos del distrito capital.

### **1.3. Metodología**

#### **1.3.1 Método de Estudio**

En cuanto al marco metodológico para el desarrollo de esta investigación, el método elegido para esta tesis es el estudio de caso. Eckstein (1992) ha defendido el estudio de caso como estrategia de investigación en Ciencia Política por su capacidad para aprehender lo particular y específico de los fenómenos políticos. Se trata, obviamente, de una lógica distinta de los diseños experimentales y la generalización estadística. Según autores como Anduiza, M., Crespo y Méndez (1999), señalan que otras ventajas del “estudio de caso” como estrategia analítica, es que el objeto de estudio puede ser observado de forma amplia, del mismo modo que le permite al investigador una importante libertad para elegir las teorías, los marcos conceptuales y las hipótesis que mejor se adaptan a los objetivos de la investigación sin tener que hacer concesiones cuando se abordan una multiplicidad de unidades de análisis.

Por su parte, Yin (2003) distingue al menos seis tipos de estudios de casos: puede tomar un caso único o casos múltiples y al mismo tiempo ser exploratorio, descriptivo o explicativo. En el estudio descriptivo, el cual compete a esta investigación; el objetivo puede ser presentar la descripción de un fenómeno en su contexto. Lijphart (1971 citado en Yin, 2003), señala que la gran ventaja del método de estudio de caso consiste en que, focalizando en un único caso, este puede ser examinado intensivamente aun cuando los recursos a disposición del investigador sean relativamente limitados. Este autor sostiene que los estudios de casos pueden realizar un aporte importante para establecer proposiciones generales a los fines de construir teoría. Como problema para este tipo de estudios señala que pueden contribuir en

menor medida a la construcción de teoría que estudios con un número de casos mayor. Distingue seis tipos ideales de estudios de casos: atóxico, interpretativo, generador de hipótesis, confirmador de teoría (theory-confirming), discutidor de teoría (theoryinfirning). En la clasificación de este autor, este trabajo sería un estudio de caso interpretativo, en el que se aportan perspectivas teóricas que ayudan a comprender el caso estudiado.

Para refinar las preguntas de investigación y probar las hipótesis de partida, se ha acudido a la metodología del estudio de caso, que si bien tiene múltiples críticas, es un enfoque que ha demostrado en los últimos años ser altamente eficaz para documentar y analizar tanto procesos de implementación y evaluación, como *outcomes* de diferentes actuaciones públicas, más aún, cuando no se cuenta con la posibilidad de realizar un instrumento de recolección de información, ni la aplicación del mismo en la ciudad.

Al respecto, Yin (2003) apunta:

Los estudios de caso son una estrategia de investigación adecuada para plantear las preguntas “cómo” o “por qué”, cuando el investigador tiene escaso control sobre los hechos, y cuando el objeto de estudio es un “fenómeno contemporáneo dentro de un contexto real”. Bajo esta perspectiva, el estudio de caso es un método que engloba diferentes fases de investigación -diseño, recopilación de datos, análisis y presentación del informe o estudio-, y que puede aplicar técnicas cuantitativas y cualitativas o una combinación de ambas como las que se exponen en este trabajo. (p. 11)

Siguiendo esta directriz los casos de investigación adoptan, en general, una perspectiva integradora. Un estudio de caso es, según la definición de Yin (1994):

Una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...). Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo

previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.  
(p. 13)

“En ese marco el estudio de caso tiene como objetivos, la descripción de una situación, la explicación de un resultado a partir de una teoría, la identificación de mecanismos causales, o la validación de teorías entre otros” (Yacuzzi, 2005, p. 3). Por consiguiente, este estudio se basa en un estudio (explicativo) de caso, puesto que, “viene de la teoría y va hacia ella”. (Yacuzzi, 2005, p. 9)

Es importante aclarar que antes de iniciar el trabajo de campo, el estudio debe ser precedido por el desarrollo de una teoría que permita la observación. La observación está siempre acompañada de una teoría, aunque sea incipiente. El desarrollo de los primeros esbozos teóricos, clarifica y profundiza los componentes del caso. Todo buen diseño incorpora una teoría, que sirve como plano general de la investigación, de la búsqueda de datos, y de su interpretación. A medida que el caso se desarrolla, emerge una teoría más madura, que se va cristalizando (aunque no necesariamente con perfección) hasta que el caso concluye. (Yacuzzi, 2005, p. 9)

Con base en lo anterior, se define en primer lugar que a lo largo del desarrollo de la investigación se revisa exhaustivamente la bibliografía relacionada con el objeto de estudio que incluya el análisis del estado de la cuestión, de tal manera que sea posible construir el marco teórico de la investigación. (Yacuzzi, 2005)

Dada la complejidad del objeto de estudio en política públicas, estamos abocados a considerar que una sola teoría no está en condición de darnos una explicación satisfactoria. El campo de análisis de políticas públicas ha desarrollado diferentes marcos de análisis que intentan en diferente grado, combinar varias perspectivas paradigmáticas y teóricas. (Roth, 2008, p. 70)

Cabe destacar que para Sabatier (1999): “Una teoría es una serie de preposiciones ligadas lógicamente entre ellas que buscan explicar una serie de fenómenos”. (citado por Roth, 2008, p. 70)

Así mismo, una teoría busca orientar la selección de las informaciones y de los datos, y a su vez, permite organizarlos lógicamente en un marco explicativo; en ese sentido, una teoría sirve para reducir o simplificar la complejidad del mundo, para concentrarse en los elementos considerados como esenciales y para orientar al investigador hacia qué tipo de datos son pertinentes y cómo recolectarlos metodológicamente para explicar los hechos. De modo que, la selección de uno u otro modelo teórico, tiene que ver con la concepción ideológica del investigador, con su visión del mundo, y con sus creencias y sus valores; por lo tanto, se trata de una postura epistemológica particular que corresponde a lo que se llama un paradigma (Jolly & Cuervo, 2007). Razón por la cual, el marco debe permitir atrapar la política pública guiando al analista en su labor de la selección de variables, de hipótesis de indicadores y de las relaciones causales.

### **1.3.2. Técnicas de Investigación**

Para demostrar la hipótesis y cumplir con los objetivos planteados, se utilizaron tres tipos de evidencia (triangulación metodológica<sup>2</sup>): en primer lugar, evidencia cualitativa proveniente de fuentes primarias, obtenida a través de entrevistas a expertos en el tema de la política de seguridad en el distrito; en segundo lugar, evidencia cuantitativa de fuentes secundarias, principalmente de indicadores e índices distritales sobre seguridad y convivencia en las localidades del Distrito (encuestas); en tercer lugar, evidencia institucional de fuentes primarias (jurídicas) y secundarias (bibliografía especializada, informes de país de organismos internacionales), estudios previos de otras instituciones como el caso de Cámara de Comercio de Bogotá y el Centro de Estudios en Seguridad y Convivencia del Distrito, las cuales, facilitaron la información estadística y estudios sobre diferentes temas en el ámbito de la seguridad en la ciudad de Bogotá.

“Si bien se combinan datos cualitativos y cuantitativos, el enfoque metodológico general es cualitativo, el cual se prefiere por la posibilidad de tener un diseño de investigación flexible y que está en constante evolución” (Creswell, 2007 citado en Isaza, 2012, p. 15).

En ese mismo marco, se prefiere este análisis cualitativo, toda vez que, la investigación cualitativa es aquella donde se estudia la calidad de las actividades, relaciones, asuntos,

---

<sup>2</sup> La triangulación metodológica es el uso de múltiples métodos en el estudio de un mismo objeto. Es conveniente concebir la triangulación envolviendo variedades de datos, investigadores y teorías, así como metodologías (Denzin, 1989).

medios, materiales o instrumentos en una determinada situación o problema. La misma, procura lograr una descripción holística, esto es, que intenta analizar exhaustivamente un asunto o actividad en particular, donde, según Fraenkel & Wallen (1996) sus características son las siguientes:

- El ambiente natural y el contexto que se da el asunto o problema es la fuente directa y primaria, y la labor del investigador constituye ser el instrumento clave en la investigación.
- La recolección de los datos es una mayormente verbal que cuantitativa.
- Los investigadores enfatizan tanto los procesos como los resultados.
- El análisis de los datos se da más de modo inductivo.
- Se interesa mucho saber cómo los sujetos en una investigación piensan y que significado poseen sus perspectivas en el asunto que se investiga. (p. 101)

De esta manera, se establecen cuáles son los documentos útiles a la investigación, como herramientas teóricas cualitativas en los temas de interés: seguridad, relaciones interinstitucionales, políticas de redes, teorías de las políticas públicas en la implementación; con base en ello se hará:

- a) Una delimitación territorial: este primer momento incluye una delimitación temporal y espacial, que corresponde a la ciudad de Bogotá como espacio geográfico y al desarrollo de la Política de Seguridad entre los años 1995 y 2015; con su espacio y sus dinámicas, políticas públicas y gestión, lo cual, precisó una voluntad para hacer posible la gestión y los resultados esperados. Esto implica una estructura institucional con normas, organizaciones y mecanismos explícitos para definir y articular políticas públicas de seguridad a lo largo de los diferentes gobiernos.
- b) Las políticas y estrategias de seguridad, de competencias e intervenciones en el marco de un sistema que dependen en su formulación y gestión de las políticas de distintos niveles: nacional, regional y local, del cual forma parte integral la ciudad, y que también incorporan otras formas de articulación en el interior de esta. Aun cuando se tiene presente la relación con el nivel nacional, el enfoque está particularmente en el distrito y sus localidades; estudiando las normas, los proyectos, los actores.
- c) El reconocimiento de distintos actores, y por tanto, la existencia de múltiples intereses y tensiones; en este panorama, se incluye el papel determinante del gobierno y su proyecto



político con capacidad de definir e implementar políticas públicas, programas y proyectos en el marco de la política de seguridad ciudadana.

- d) La delimitación del análisis en los principales cambios en proyectos de seguridad que impactan en los resultados de las políticas de seguridad ciudadana en la ciudad.

Desde esta perspectiva, es necesario analizar la capacidad de los gobiernos distritales en términos del cumplimiento de los objetivos y metas planteadas y de la eficacia de los medios —es decir, de las políticas, los planes y los programas, la normatividad, el impacto de los medios de comunicación, los actores, los recursos—. Dicha revisión teórica, permite un acercamiento al caso práctico de investigación, que es la implementación de la Política de Seguridad ciudadana en Bogotá, el cual, ya se ha expuesto en el título de la tesis.

En esta línea, para el desarrollo de la investigación, se identificó y examinó el siguiente acervo de información: la literatura y los estudios especializados relacionados con el tema de seguridad y convivencia, las políticas públicas, las aproximaciones a su conceptualización, el territorio como perspectiva espacial de análisis y los procesos socioeconómicos y políticos en relación con la política de seguridad y convivencia.

Adicionalmente, para la descripción y el análisis empírico de las políticas públicas, se examinaron distintos instrumentos normativos de orden nacional y distrital; en el caso particular, la implementación en Bogotá y la pertinencia de la articulación entre niveles territoriales específicamente Distrito-Localidades.

De la misma manera, se examinaron nueve programas adelantados en diferentes administraciones, que han permitido plasmar las instancias de coordinación de la política de seguridad y convivencia del Distrito. Así mismo, y como parte de la información secundaria, se revisaron políticas y otros estudios e investigaciones de carácter académico realizados por diversos actores que han abordado los temas de la institucionalidad y las principales problemáticas de seguridad en las localidades del Distrito Capital. El análisis permitió asociar la continuidad de la política de las administraciones distritales y algunos rasgos de la toma de decisiones sobre estas iniciativas.

Otra de las fuentes de investigación utilizadas, provino de entrevistas semiestructuradas y de carácter informal, realizadas a distintos actores que desde lo político y lo técnico, son considerados clave en el desarrollo de la investigación. Las entrevistas que se realizaron

pueden ser calificadas como abiertas, al tratar temas no específicos y ejecutarse con gran libertad; si bien están confeccionadas en torno a una serie de asuntos fijos, disponen de flexibilidad suficiente para introducir preguntas adicionales que permitan concretar conceptos y obtener mayor información sobre temas clave. El propósito de las entrevistas fue conseguir datos e información en “los términos, el lenguaje y la perspectiva del entrevistado”.

Finalmente, esta información se complementa también con los informes de las encuestas de percepción disponibles, entre ellas, las de la Cámara de Comercio de Bogotá, así como con información de entidades tales como el Centro de Investigación de la Policía Nacional. Los análisis de esta información permitieron una aproximación a la visión que tienen diferentes actores con relación a las políticas de seguridad ciudadana en el Distrito. Entre ellos, algunos funcionarios que han formado parte de los equipos que definen y ejecutan políticas y académicos especializados en las problemáticas de seguridad.

### **1.3.3. Herramienta Proccess traicing**

En la presente investigación se aplica la herramienta denominada Rastreo de Procesos a fin de fortalecer el análisis cualitativo y examinar críticamente la validez de las hipótesis propuestas por el autor, como también se exploran los datos, resultados y conclusiones contenidos en la tesis en el contexto de Observaciones del Proceso Causal (CPOs) “como dos facetas del mismo procedimiento investigativo” (Collier, 2011: 823) analizando así las evidencias obtenidas en la presente investigación en el marco de un enfoque metodológico refinado y muy actualizado en la Ciencias Políticas y en general en las Ciencias Sociales.

El Rastreo de Proceso da mucha atención a la adecuada y detallada descripción que permite analizar a su vez las trayectorias de cambio y causación que fundamentan esta herramienta, -siendo la descripción cuidadosa una base de toda investigación y la inferencia causal depende ciertamente de ella (Collier, 2011: 824)-; así como también facilita examinar la secuencia de variables independientes, dependientes e intervinientes, a fin de delinear inferencias descriptivas y causales provenientes de las piezas de evidencia diagnósticas:

Según Beach & Pendersen (2011), hay tres variantes claramente identificables de rastreo de procesos: la teoría de pruebas, la construcción de teorías, y explicar los resultados. La Comprobación de teorías deduce una teoría de la literatura existente y luego comprueba si hay evidencia de que un mecanismo causal hipótesis está realmente presente en un caso dado.

Esta es la visión que se acerca al proceso desarrollado en esta investigación, ya que se parte del modelo teórico propuesto por Sabatier y Mazmanian (1981) en el análisis de la implementación de la política de seguridad ciudadana en Bogotá, y de igual manera se hace un acercamiento a la teoría de relaciones interinstitucionales de la gobernanza para estudiar el caso (Hill & Hupe 2003). En ese marco, se pretende hacer una aproximación para validar las hipótesis que recaen y se fundamentan en el análisis de las teorías existentes aplicadas al estudio de caso. Es necesario sin embargo, acotar que para aplicar el rastreo de procesos es necesario realizar un corte de secuencias, estas estarán enmarcadas por cada una de los gobiernos distritales estudiados a la luz de las variables identificadas en el estudio de caso. Es decir cada una de las administraciones que ha habido en Bogotá desde 1995 representan las secuencias escogidas para validar las diferentes variables identificadas y las hipótesis propuestas para esta investigación.

El rastreo de procesos es un método distinto en comparación con el análisis basado en regresión o métodos comparados cualitativos; el rastreo de procesos implica la investigación, donde, 'la relación de causa-efecto se conecta con la variable independiente y el resultado se divide en pasos más pequeños, entonces el investigador busca evidencia observable de cada paso. (Van Evera 1997, p. 64).

Los mecanismos causales pueden ser definidos como, '... un sistema. El estudio de los mecanismos causales en los estudios cualitativos en casos únicos usando el rastreo de proceso le permite al investigador hacer grandes inferencias acerca de cómo los resultados se producen. De esta manera se evidencia en el rastreo de proceso "... los intentos de identificar el proceso causal - la cadena causal y mecanismo causal - entre una variable independiente (o variables) y el resultado de la variable dependiente "(George y Bennett 2005, p. 206-207). Por lo tanto, el rastreo de proceso tiene un gran potencial para hacer la inferencia causal en casos individuales (inferencias dentro de los casos o intra-caso) y nos permite estudiar los mecanismos causales en las ciencias sociales.

Así mismo, el método de trazado de procesos tiene como base la observación y revelación de la evidencia diagnóstica para probar la inferencia descriptiva y causal mediante su descripción detallada y observación de la secuencia de cambios y causas. (Collier, 2011)

George y Bennett (2005) en su presentación de rastreo de proceso, reconocen la gama de diferentes formas de rastreo de procesos que existen. Ellos argumentan que el rastreo de

procesos se extiende de narrativas detalladas sobre algo más explícito que el uso de la teoría, donde, al menos partes de la narración se acompaña de causalidad explícita y donde las hipótesis son altamente específicas para el caso, sin embargo, el empleo de variables teóricas tratan de extrapolar la explicación del caso en una generalización o en unos patrones de estudio.

Otros aportes recientes tratan el rastreo de proceso como un solo método, a menudo definen esta herramienta deductiva para probar si los mecanismos causales están presentes y funcionan como teorización. Por ejemplo Gerring (2007) describe un proceso de investigación deductiva de dos etapas; donde el analista primero aclara el argumento teórico, seguido de la verificación empírica de cada etapa de este modelo. Checkel (2008) describe el rastreo de proceso como el intento, '... rastrear el proceso de una manera muy específica, teóricamente informada. El investigador busca una serie de pasos intermedios '(Checkel, 2008: 363). El resultado final es una teoría de alcance medio. (Beach & Pendersen 2011)

En contraste con estos tratamientos de rastreo de procesos como un único método; los autores (Beach & Pendersen 2011), creen que existen tres variantes distinguibles de análisis de Rastreo de procesos. Las tres variantes comparten la ambición de estudiar los mecanismos causales.

Lo que diferencia a las tres variantes es:

- Si su objetivo es construir o probar la teoría de los mecanismos causales.
- Su comprensión de la generalidad de los mecanismos causales (mecanismos que espera que estén presentes en una población de casos y mecanismos específicos).
- Están realizando los tipos de inferencias, donde las variantes de pruebas de la teoría / construcción; son solamente capaces de hacer inferencias acerca de la presencia / ausencia de un mecanismo en un solo caso, mientras que para explicar el resultado PT permite inferencias acerca de la suficiencia de la explicación en el único caso que se hizo.

#### **1.3.4. Teoría de pruebas de Rastreo de Procesos**

La comprobación de teorías en el rastreo de proceso, es un método de investigación deductiva, poniendo a prueba la hipótesis de si una relación causal existe en un solo caso.

En rastreo de proceso en la comprobación de teorías se sabe lo siguiente:

- a. Hay conjeturas existentes sobre un mecanismo plausible o
- b. Son capaces de deducir un mecanismo de la teorización existente fácilmente.

En la práctica, la teoría de pruebas tiene elementos inductivos, especialmente en relación con la puesta en práctica de las pruebas empíricas, donde se toma como base el trabajo empírico existente para hacer casos específicos, predicciones empíricas de la evidencia que debe ver si la teoría es válida en un determinado caso (Beach & Pendersen 2011). De esta manera, la cantidad de lógica necesaria para dar cuerpo a un mecanismo causal depende de si las teorías existentes se formulan en términos de meras correlaciones (X: Y), como plausibles relaciones causales entre X e Y (por ejemplo, variables intervinientes), o como causal de pleno derecho. Lo más común es la situación en la que se sabe X e Y, pero en el que el proceso (es decir, mecanismo causal) no ha sido conceptualizado de forma explícita (Beach & Pendersen (2011).

Si un mecanismo causal detallado ya no ha sido formulado, la primera etapa de la teoría de pruebas del rastreo de procesos es conceptualizar un mecanismo causal plausible, centrándose en las partes del mecanismos que es necesario para producir el resultado, el siguiente paso es desarrollar un conjunto de manifestaciones observables, predicho para cada parte del mecanismo causal. Sin embargo, en el centro de pruebas del rastreo de proceso se encuentra la comprobación de si hay realmente presente en la evidencia de un mecanismo causal la hipótesis de un determinado caso. (Beach & Pendersen, 2011)

Hay que tener en cuenta que en el rastreo de procesos, la teoría viene primero, seguido por un análisis empírico detallado de los casos individuales donde la evidencia se recoge de una manera enfocada, con el objetivo de comprobar si la evidencia predicha por el mecanismo teorizado está realmente presente en el caso. Esto se evidencia en la separación de secuencias realizado en cada una de las administraciones que han implementado la política de seguridad ciudadana en Bogotá y que es claramente identificado en la presente investigación.

Es importante tener en cuenta también que en la conceptualización de mecanismos que puede ser útilmente pensado en términos de una serie de piezas compuestas de entidades que

participan en actividades (Machamer, Darden & Craver, 2000). Las entidades son las que se involucran en actividades, las entidades pueden ser personas individuales, grupos, Estados o factores estructurales, dependiendo de la teoría escogida para explicar el caso estudiado. Es importante tener en cuenta que la conceptualización teórica de las entidades incluye los nombres y las actividades, incluyen verbos que son los "transmisores" de la causalidad a través del mecanismo. En términos de las ciencias sociales, las entidades sociales tienen poderes causales que pueden ser entendidas como una capacidad para producir un cierto tipo de resultado en presencia de condiciones apropiadas. En esta investigación el mecanismo ha sido conformado por las variables identificadas del modelo de Sabatier y Mazmanian (1981).

Cada una de las partes de un mecanismo causal puede ser teorizada como una individualmente insuficiente, pero necesaria como parte del mecanismo de comprobación de teorías del rastreo de procesos. En ese sentido, las partes no tienen existencia independiente en relación con la producción de Y; sino que son partes integrantes de una "máquina" que produce Y o sea que produce el resultado (Beach & Pendersen, 2011).

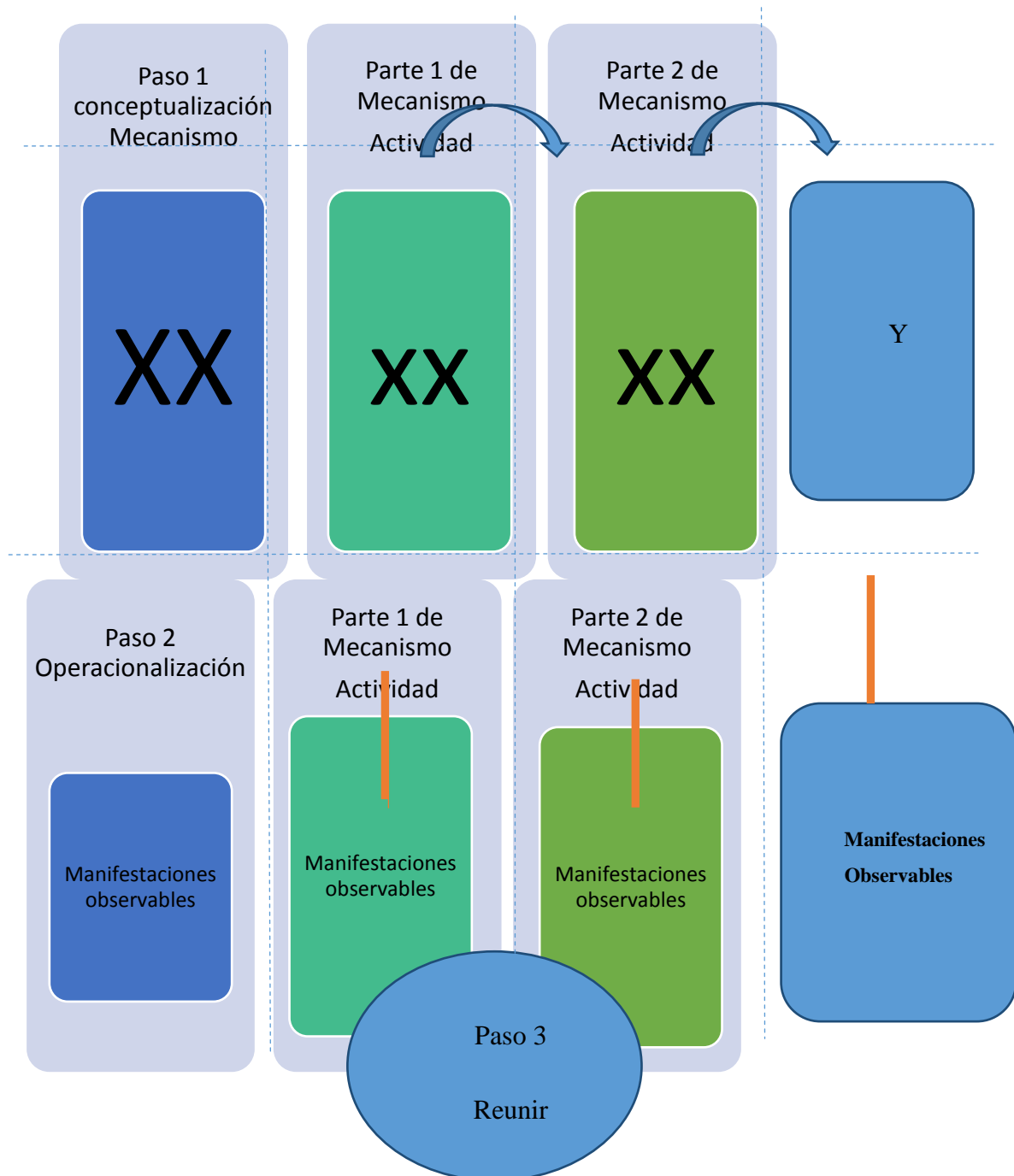
Al conceptualizar explícitamente las actividades que producen el cambio, la aproximación a los mecanismos causales llama la atención sobre las acciones y actividades que transmiten fuerzas causales de X a Y. De esta manera, se entiende cómo funciona el mecanismo y produce un resultado. Si se puede entonces confirmar la existencia de un mecanismo causal hipotético en un examen teórico que se ha producido, habiendo entonces una fuerte evidencia que muestra cómo las partes de teoría completa del mecanismo causal producen Y (Bunge, 1997).

Teniendo en cuenta lo anterior, según los autores Beach & Pendersen (2011) podemos encontrar ciertos pasos que hay que tener presentes para un estudio basado en la herramienta de rastreo de procesos.

1. Si un mecanismo causal hipótesis estaba realmente presente en el caso, se debe conceptualizar un mecanismo causal entre X e Y basado en la teorización existente.
2. La traducción de las expectativas teóricas en predicciones específicas para cada caso, de lo observable en cada una de las partes del mecanismo y revisar si en realidad el mecanismo está presente en el caso.

3. Una vez que el mecanismo se conceptualiza y operacionaliza, las ganancias de los analistas se da en el paso 3 donde se recoge la evidencia empírica que puede ser utilizada para hacer inferencias causales, ello muestra confianza en:
  - a. Si en el mecanismo planteado la hipótesis está realmente presente en el caso.
  - b. Si el mecanismo funcionó como se predijo, o si solo hay sólo algunas partes del mecanismo que estaban presentes.

Las líneas en negrita en la Figura 1 ilustran las inferencias del rastreo de procesos en la comprobación de teorías, donde inferimos de la evidencia empírica recogida que un mecanismo estaba presente en el caso.



*Figura 1.* Theory-testing PT .

Fuente: Beach & Pendersen (2011)



### 1.3.5. Sistema de variables de la investigación

Según Núñez (2007):

Se denominan variables a los constructos, propiedades o características que adquieren diversos valores. Es un símbolo o una representación, por lo tanto una abstracción que adquiere un valor no constante. Son elementos constitutivos de la estructura de la hipótesis, o sea del enunciado de la hipótesis que establece su relación.

En un sentido más concreto, la variable es todo aquello que se va a medir, controlar y estudiar en una investigación, es también un concepto clasificatorio. Pues asume valores diferentes, los que pueden ser cuantitativos o cualitativos. Y también pueden ser definidas conceptual y operacionalmente. (p. 166)

Así, se relacionan las siguientes (Núñez, 2007):

- Variable independiente, es aquella que dentro de la relación establecida no depende de ninguna otra (aunque pudiera ser dependiente en otro problema). Puede ser manipulada por el investigador a fin de producir ciertos efectos.
- Variable dependiente es aquella cuyos valores dependen de los que asuma otra variable.
- Variable interviniente, es aquel factor que interviene entre dos variables modificando o alterando con su contenido las relaciones que existen entre esos dos elementos. (p.169)

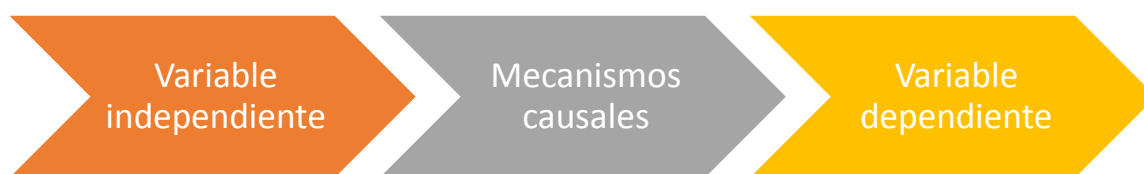
Esta investigación ha definido tres variables básicas que en su conjunto están en el centro de la explicación del problema planteado, las hipótesis y objetivos propuestos.

La variable dependiente de la investigación es la implementación de la política de seguridad ciudadana en Bogotá. En concreto, se trata de explicar y analizar si el proceso a lo largo de las diferentes legislaturas distritales ha sido exitoso. Las variables independientes se escogieron del modelo de Sabatier y Mazmanian junto con la variable de relaciones interinstitucionales de la teoría de red o gobernanza en conjunto las variables que se estudian.

Hay algunas variables intervinientes que hay que tener en cuenta, pero que a grandes rasgos no cambian la correlación de las variables dependientes y las independientes.

El fin de la tesis ha sido averiguar el grado de correlación existente entre las mismas y su ciclo; además, una vez establecida esta relación, se han buscado explicaciones causales que permitieran comprender el comportamiento de las variables en el tiempo de estudio, esta correlación se hizo en una matriz elaborada para recoger los análisis que se obtuvieron del estudio de la información analizada.

El método de investigación de caso único o intracaso que se aplica en esta investigación, puede usarse para hacer el caso de inferencias sobre la presencia/ausencia de mecanismos causales; el vínculo de causa-efecto que conecta la variable independiente y el resultado se desenvuelve y se divide en pequeños pasos; a continuación, el investigador busca pruebas observables de cada paso (Van Evera,1997).



*Figura 2. Relación Causal*

Fuente: (Van Evera, 1997)

Para efectos descriptivos, se realiza una línea de tiempo que enumera la secuencia de los acontecimientos enmarcados en cada uno de los gobiernos distritales (secuencias) para evidenciar la aplicación de mecanismos, y contrastar resultados.

Tabla 1. *Condición Facilitadora para relacionar variables*

Casos	Variables Independientes	Variable Dependiente	Necesaria o no necesaria
A Administración Distrital	XXX	Implementación de la política de seguridad en Bogotá	
B Administración Distrital	XXX		
C Administración Distrital	XXX		

X si está presente

Fuente: elaboración propia con base en Anduiza, Crespo & Mendez (2009)

### 1.3.5. La Prueba doblemente decisiva

Para completar el análisis basado en el rastreo de procesos se tendrá en cuenta la prueba doblemente decisiva propuesta por Collier (2014). Estas pruebas suponen un gran estímulo inferencial que confirma una hipótesis y elimina todos los demás. Se reúnen tanto la calidad necesaria y suficiente para establecer la causalidad. Como Bennett (2010, p.211) señala, las pruebas individuales que logran esto son raros en ciencias sociales, pero esta influencia se puede conseguir mediante la combinación de múltiples pruebas, que en conjunto apoyan una explicación y eliminan todos los otros. En ese marco en el Análisis aplicaremos minuciosamente el Test Doblemente Decisivo, que es el más complejo y completo de los test de rastreo de proceso (Collier, 2014: 827-828), de tal manera que verifiquemos las hipótesis de la tesis frente a hipótesis alternativas, para confirmarlas o descartarlas (Collier, 2014, p. 825) de forma más precisa.

## 1.4. Objetivos

### 1.4.1 Objetivo General

Analizar la implementación de la Política Pública de Seguridad en Bogotá entre los años 1995 y 2015.

### **1.4.2 Objetivos específicos**

- Analizar los aportes teóricos a la hora de estudiar la implementación de la Política de Seguridad en el Distrito de Bogotá y validarlos.
- Estudiar y analizar la construcción del concepto de seguridad.
- Analizar los avances de la política de seguridad en función de los cambios de gobierno en el ámbito distrital.
- Describir los principales programas de seguridad en el Distrito que han incentivado la coordinación interinstitucional plasmada en los programas o proyectos para implementar la política de seguridad ciudadana en el Distrito.
- Analizar las instancias de coordinación de la política pública de seguridad ciudadana que han surgido y su funcionamiento.

### **1.5. Planteamiento del problema**

Las políticas de seguridad ciudadana son insumos para el análisis sobre las problemáticas y manifestaciones de violencia en la ciudad. Estas políticas surgen a partir del reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos, para adoptar medidas que contribuyan a la consolidación de una educación cívica y el fortalecimiento de un comportamiento que incidan en la promoción de estrategias para combatir actos delincuenciales. Se genera un creciente interés con relación a los conceptos de convivencia, seguridad y cultura ciudadana en la agenda política, siendo necesario reconocer a la ciudad de Bogotá, como una red compleja de escenarios, territorios y poblaciones, cuyos niveles de calidad de vida dependen sustancialmente de las acciones corresponsales que realicen las familias, el Estado y la ciudadanía, para promover, proporcionar, ejercer, defender y reivindicar los derechos económicos, sociales civiles y políticos y ambientales de las personas (Universidad Nacional de Colombia, 2012). La mayoría de expertos y académicos dedicados al tema de seguridad en el país y en Bogotá, parecen estar de acuerdo en que los índices de delincuencia vienen con una tendencia a la baja en la ciudad durante la última década, este hecho se debe principalmente a las políticas de seguridad implementadas durante las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997 2001-2003), Enrique Peñalosa (1998-2000), Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno (2008-2011) y más recientemente Gustavo Petro.

Es importante ver el avance de la política de seguridad a la luz del modelo de Sabatier & Mazmanian (1981) para establecer si las políticas establecidas en cada Gobierno, han mostrado éxito y si las variables escogidas validan de alguna manera el aporte teórico que han expuesto estos autores. De otro lado es relevante analizar que las diversas estrategias surgidas a lo largo de las diferentes administraciones han intentado articular el escenario de acción y de implementación al interior del Distrito y en cada una de las localidades; razón por la cual, se cree que la perspectiva de redes contribuye a la elaboración de un enfoque que trasciende la distinción tradicional entre agentes y estructura; entre las visiones socio céntrico de un Estado céntrico, gracias a un concepto flexible diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución, en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Para responder al planteamiento del problema, se han delimitado una serie de preguntas que pretenden ser contestadas a lo largo de la investigación.

### **1.6. Preguntas Problema**

- ¿Han tenido éxito en su implementación las políticas de Seguridad Ciudadana en Bogotá en los diferentes Gobiernos Distritales?
- ¿Cuáles serían las variables que explican el éxito o fracaso de éstas políticas?
- ¿Es la coordinación interinstitucional o las instancias de coordinación la variable clave que explica el éxito o fracaso de éstas políticas?

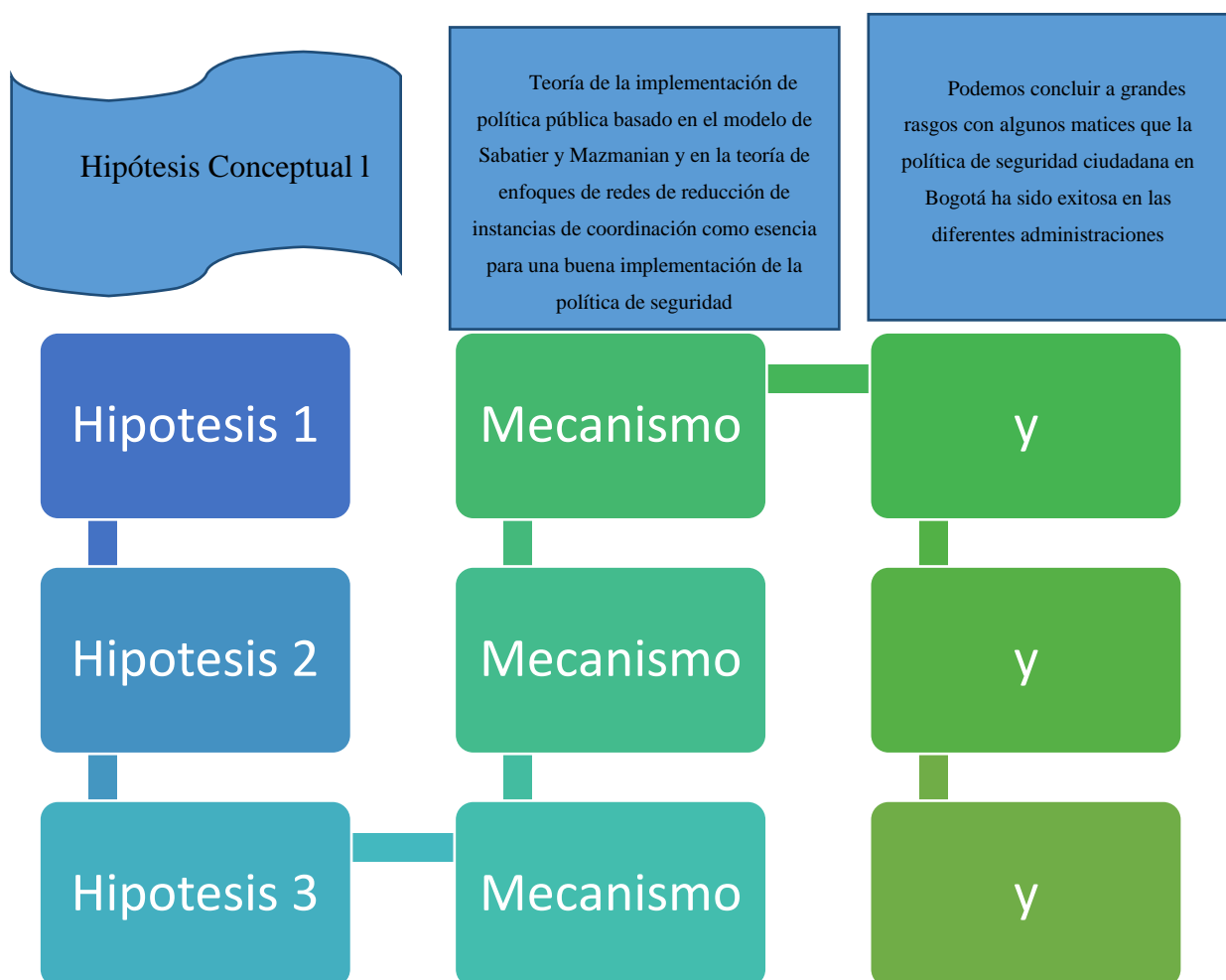
### **1.7. Hipótesis**

**H1:** No puede haber una generalización en todas las administraciones distritales, es necesario separar los distintos Gobiernos para identificar los éxitos y fracasos de cada uno. Para validar esta hipótesis, se estudian los 5 gobiernos distritales, desde que entró con fuerza el tema de Política de Seguridad en la agenda distrital. Dentro de estos, se analizan los planes de desarrollo y posteriormente se seleccionan programas esenciales para ver el éxito o el fracaso de cada uno y en su conjunto de la Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá.

**H2:** Las Variables clave que explican el éxito o fracaso de las políticas de seguridad a la luz del estudio de Sabatier & Mazmanian (1981) son: objetivos claros y coherentes, incorporación de teoría causal adecuada, recursos financieros, integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación, posibilidad formal de acceso a

actores externos, apoyo del público, medios de comunicación, y, los impactos percibidos de los resultados de la acción, Normativización.

**H3.** A pesar de que el diseño institucional de instancias de coordinación para la implementación de la Política Pública de Seguridad en Bogotá ha tenido avances desde que este tema entró con fuerza en la agenda política, no se han desarrollado instancias reguladas de manera adecuada ni suficiente en el Distrito ni en todas las localidades; que permitan una óptima implementación de las estrategias de intervención de la Política de Seguridad Ciudadana en el Distrito.



*Figura 3. Sistema de variables e hipótesis*  
Fuente: elaboración propia



## **CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO**

### **2. POLÍTICAS PÚBLICAS, IMPLEMENTACIÓN, GESTIÓN EN RED GOBERNANZA**

Las palabras, los conceptos, los discursos, al igual que otros símbolos son estructuras de poder que tienen la capacidad de visualizar o invisibilizar posibilidades de acción, de articular o desarticular relaciones, de incluir o estancar inclinaciones prácticas. De ahí que toda palabra o discurso, particularmente referidas al campo político de una sociedad, sea a la vez también un hecho político capaz de producir efectos y de inhibir actitudes políticas de ciertos grupos y de ciertas personas. Esto significa que al menos en política, no hay palabras neutras, técnicas imparciales, asépticas, susceptibles de navegar inmaculadamente por encima de las estrategias, de las luchas y confrontaciones desplegadas por los sujetos en torno al registro y gerencia de la cosa pública de una sociedad. (García, 2002 citado en Arandía, 2005)

Siguiendo esta explicación que hace Arandía (2005), se inicia el análisis de los conceptos que se consideran básicos de cara al logro de los objetivos del presente trabajo: Teorías de las Políticas Públicas, las Políticas Públicas en Colombia, la implementación de las Políticas Públicas, las redes de políticas, la descentralización, Gobernabilidad y Gobernanza, relaciones intergubernamentales entre otros. Ésta terminología es en parte de las más utilizadas y quizás menos comprendidas en materia de política y administración pública, su introducción responde a la pretensión de contribuir a la identificación de los elementos básicos para su delimitación conceptual y correcta aplicación (si es que esta es posible) a la esfera de la discusión de la Implementación de la Política de seguridad en el Distrito y al modelo definido por Sabatier & Mazmanian (1981); teniendo en cuenta las relaciones de coordinación interinstitucional.

Partiendo del problema y los objetivos de la investigación, este capítulo se estructura en dos partes: en la primera se presenta una perspectiva teórica del concepto de políticas públicas, de la implementación de Políticas Públicas de las diferentes teorías para su estudio y la segunda se basa en los estudios sobre implementación de políticas públicas.



## **2.1. Las Políticas Públicas**

El concepto de Política pública es de reciente aparición en la ciencia política y en la gestión pública latinoamericana. Puede decirse entonces siguiendo a (Muller, Las Políticas Públicas, 2002), que no hace más de dos décadas que el concepto de Política Pública empieza a conocerse en los textos académicos provenientes de Francia, España, y Estados Unidos, principalmente como consecuencia de la influencia del lenguajes que empiezan a usar organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la CEPAL.

El concepto de Política Pública empieza a asimilarse lentamente como un atributo de coherencia, integralidad y sostenibilidad en la decisión y en la acción de los gobiernos, especialmente para señalar las diferencias entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo (Muller, 2002). La ciencia política tradicional consideraba en los años cincuenta y sesenta que las Políticas Públicas (policies) eran variables dependientes de la actividad política (politics), en ese marco es posible explicar qué se entiende por Política Pública. Para definir el objeto de Política Pública, es necesario definir el término política y señalar que por lo menos se encuentran 3 acepciones que se cobijan por la misma palabra; el idioma inglés distingue en primera instancia la política concebida como el ámbito de gobierno en las sociedades humanas la polity. La política haciendo relación al tipo de organización y lucha por el control del poder político. Y finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, policy.

El propósito de la presente investigación tiene que ver en especial con esta última sección en la cual existen muchas definiciones. (Heclo & Wildavsky, 1974) han propuesto para ello una definición simple, una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma. (Meny & Thoenig, 1992) proponen una definición cercana; la política pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. En este marco encontramos que la política pública está constituida por las acciones gubernamentales lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o a una controversia. Más recientemente (Muller & Surel, 1998), consideran que la Política Pública es un proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos.

Otros autores colombianos, han definido la Política Pública como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado o de un Gobierno específico frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas (Salazar, 1999). O siguiendo a (Vargas, 1999), quien las define como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. Estas definiciones, en particular las primeras; parecen limitadas porque piensan que las Políticas Públicas son ante todo respuestas dando la impresión de un Estado únicamente reactivo a eventos exteriores a él.

En ese orden de ideas Salazar (1999) va a recoger 5 propuestas de definición de política pública así:

1. Por política pública entendemos la acción del Estado orientada por el Gobierno que de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis y de ponderación, modelos de gestión y criterios de evaluación con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución.
2. Por política pública entendemos la orientación estratégica del Estado que se articulan en una perspectiva de mediano y largo plazo y sobre la cual se ajustan las competencias de las distintas agencias gubernamentales. Esa orientación busca garantizar los derechos de los ciudadanos y cumple los fines esenciales del Estado.
3. Por política pública entendemos el proceso y el resultado de la interacción de diversos actores políticos, sociales e institucionales respecto de la necesidad de incorporar un problema en la agenda pública y darle un tratamiento con los recursos presupuestales normativos y simbólico disponibles (Knoepel, Peter; Larrue, Corine, Frederic & Hinojosa, 2007 citado en Salazar, 1999).
4. (Velásquez, 2009 citado en Salazar, 1999), por su parte tiene otra propuesta de definición donde éstas son un proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos, instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como

problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado el cual pretende modificar o mantener.

5. (Roth, 2006 citado en Salazar, 1999) propone una definición de política pública que designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y que por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (p.99)

En ese marco y dejando atrás las definiciones surge el concepto de análisis de políticas públicas, el cual tiene por objeto el conjunto de dispositivos conformados por:

- a. Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo proceso definición y de formulación.
- b. Los medios y acciones procesadas, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental.
- c. Los resultados de estas acciones incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas. (Roth, 2006, p.32)

Concretando; el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y sus efectos. Por ello es necesario aclarar que no tiene sentido hablar de una política de Estado como tal. De manera que se puede hablar de una política pública económica, social, exterior, etcétera. Mediante esta operación se admite explícitamente una distribución de la realidad y distintos campos, sectores y territorios. (Roth, 2006)

Siguiendo a Muller (2002), es preciso señalar que la Política Pública se materializa a través de una construcción social y una construcción del objeto de investigación. Una simple observación de las acciones de las autoridades y de sus efectos, muestra que la delimitación de la pertenencia de estas a una huelga política; es un ejercicio mucho más complejo de lo que se podía imaginar inicialmente. Por ello, la definición de Política Pública que adopta el investigador o la investigadora para analizar una Política Pública debe estar exenta de

subjetividad porque depende de él los análisis y la visión y construcción y la impronta personal que este analizará en una Política Pública.

En este marco, cualquier definición que se adopta para realizar un análisis de política pública es necesario que se encuentre basado en la naturaleza del régimen del sistema político, a la capacidad de los gobiernos, al marco normativo, a las estructuras de planificación y presupuestación, al grado de cohesión y de movilización de los actores sociales y políticos, al recurso humano disponible, a las herramientas técnicas que condiciona la elaboración de las políticas públicas, a la cultura política del país, a la cultura burocrática y el grado de protección del concepto los distintos ámbitos donde se aplica.

Pese a la variedad de teorías respecto al enfoque de las políticas públicas, el enfoque más tradicionalista en la formulación de las mismas; ha enseñado que estas son el fruto de la ideología propia de los gobernantes de turno, que acorde con una percepción general de la necesidad poblacionales, proponen estrategias de acción, planes de gobierno) es decir, que en ellas “el Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios. La acción pública es principalmente un resultado de las elecciones realizadas por los decisores políticos y por los altos funcionarios públicos” (Roth, 2006, p.30).

Sin embargo, es evidente que gracias a la reformulación de este enfoque burocrático, actualmente existe una mayor participación, aunque no suficiente de la sociedad civil al momento de crear y recrear políticas públicas, muestra de ello son las mismas proporciones administrativas a nivel municipal y departamental, que a través de los representantes elegidos popularmente toman parte de las decisiones gubernamentales que afecten a la comunidad a través de la formulación de diferentes proyectos.

Concordante con lo anterior, se puede decir entonces que:

Hablar de políticas públicas no siempre es fácil; implica la interacción, confrontación y armonización de una serie de poderes, factores, componentes económicos, políticos, el poder, saber, cultura, clase, medioambiente, género. Es un campo de múltiples luchas, el ejercicio de la dominación, de producción de la sujeción, de resistencia, de relativización y profundización de los conflictos sociales, de defensa de los derechos, de configuración de la emergencia social, de visibilización y resolución de

requerimientos sociales y culturales, de construcción de entidades y de transformación de las funciones de Estado. (Lozano, 2008, p.17)

### **2.1.1. Estudio de las Políticas Públicas en Colombia**

Cuando las políticas públicas se asimilan a cualquier instrumento o intervención gubernamental orientada a resolver problemas políticos haciendo abstracción del proceso de formulación de los actores que deben participar en este para incrementar la legitimidad de la decisión, entonces deviene la confusión de que la intervención del Estado es una Política Pública. Una generalización que ha sido muy nociva para el entendimiento del discurso de las políticas públicas. Esta confusión sobre lo que es y lo que no es una Política Pública, se origina en la escasa producción teórica relacionada tanto en Colombia como en América latina y es producto de la relativa juventud de una disciplina como la ciencia política en las universidades de Colombia; el desarrollo de esta disciplina en Colombia se ha nutrido del desarrollo teórico y las políticas públicas que se ha dado en Europa particularmente Francia y Estados Unidos (Salazar, 1999).

Es importante señalar que ni en el ordenamiento jurídico colombiano, ni en el ámbito académico, ni el caso de los operadores institucionales se tiene claro el alcance y el ámbito de aplicación de las políticas públicas. El concepto de Política Pública es de reciente incorporación en la agenda pública del Estado colombiano; es un concepto que para efectos de aplicación práctica en la actividad gubernamental sigue estando sujeto a confusiones. A pesar de existir un relativo consenso entre los expertos sobre el alcance del concepto política pública. La amplitud de definiciones y su relación con el ámbito de la burocracia, el gobierno, y de la academia; hacen que se consideren Política Pública cualquier intervención del Estado orientada a resolver los problemas sociales, como una recepción lo critican las definiciones iniciales que se conocieron en Colombia a inicios de los años 90 del siglo pasado proveniente de la escuela francesa de las políticas públicas<sup>3</sup>.

De otro lado, se encuentra un análisis más sociológico y apunta a señalar que cuando sale la Política Pública se está haciendo referencia a lo que se produce en cuanto a la intervención

---

<sup>3</sup> En Colombia suele llamarse Política Pública a las leyes que expide el congreso, a las sentencias que expide la corte constitución. A las comisiones de regulación, confundiendo muchas veces marcos normativos, órdenes judiciales, marcos regulatorios instrumento

ante el Estado y la sociedad; y que su condición de pública precisamente se deriva del hecho de que en el proceso de formación de la política intervienen distintos actores que confluyen hacia lo público. Es decir, una política pública significa que más que una simple manifestación de la voluntad estatal o gubernamental, supone la intervención de los stakeholders involucrados en el problema o la solución, y cuando se habla de una política pública se habla de entender los consensos básicos sobre la necesidad de reconocer un problema como público, incluirla en la agenda y enfrentarlo movilizándolo desde distintos recursos locales, institucionales, económicos con que cuentan las instituciones públicas. Es decir, que la materialización formal de una política pública en alguno o algunos de los instrumentos con los que cuenta el Estado debe ser reflejo de un proceso de movilización social y como política en interacción con la narrativa legal o estatal.

### **2.1.2. Las políticas públicas, el proceso de planificación y el principio democrático**

El marco en el cual se formulan las políticas públicas en Colombia es el Plan Nacional de Desarrollo y en el caso de los entes territoriales lo constituyen los planes de desarrollo departamental y municipal. La acción gubernamental que se realiza bajo la lógica de la Política Pública tiene que articularse con el proceso de planificación. El artículo 339 de la constitución establece que

En una parte general del plan desarrollo se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal. A mediano plazo las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 339)

Una lectura en clave de política pública, indica que en el ordenamiento jurídico colombiano el Plan Nacional de Desarrollo es previsto como un instrumento normativo por medio del cual los gobiernos ejercen su función de formulación de políticas públicas; de acuerdo con una lógica sectorial y con el propósito de definir las directrices generales de la acción estatal; se reitera entonces que es el gobierno responsable de definir las directrices generales de Política Pública.

Los planes de desarrollo son una consecuencia del principio democrático. En efecto, el texto que finalmente aprueba el congreso, las asambleas departamentales o los concejos

municipales según el ámbito territorial, deben reflejar el programa de gobierno de los candidatos que finalmente fueron elegidos; en dichos planes debe ser consignada las orientaciones generales de Política Pública que enmarca la acción administrativa de esos gobiernos; hasta el punto que la falta de congruencia entre programa de gobierno y el plan de desarrollo puede ser causal de revocatoria de mandato para alcaldes y gobernadores de acuerdo con la ley de mecanismos de participación ciudadana (sin embargo, ello nunca se ha dado.)

### **2.1.3. Teoría y marcos de análisis para las políticas públicas**

El discurso y las políticas públicas en el contexto de América latina tienen más vigencia a partir de su práctica. El proceso de transformación del Estado que se inicia con las reformas de ajuste estructural, marca un derrotero de racionalización de la intervención estatal sobre patrones de eficiencia y de ética que encuentran en las políticas públicas un mayor desarrollo (Muller, 2002).

En esta medida, las políticas públicas son también el producto de un paradigma y de una forma de entender la acción gubernamental como resultado de la interacción en distintos actores del sistema político, el régimen político, de la sociedad civil y de los organismos económicos. No hay políticas en estado puro, en cuanto ello refleja el grado de desarrollo, cohesión en un sistema social y un sistema político y cargan con todos sus atributos y deficiencias.

Los sistemas políticos en América latina se debaten entre la fragmentación, la falta de actividad, la falta de credibilidad, tal y como lo evidencian numerosos informes sobre la situación de los partidos políticos y de la democracia de la región (Jolly & Cuervo, 2007).

La lógica científica intenta capturar la realidad mediante la elaboración de teorías y marcos de análisis que permiten explicar a esta; o por lo menos parte de ella, mediante la selección de los factores o variables considerados como determinantes. Las políticas públicas, como cualquier otro objeto de estudio y conocimiento han estado sometidas a múltiples intentos teóricos para su explicación. Por lo tanto, y de manera común para las ciencias sociales, existen diversas teorías para explicar el nacimiento, el cambio o el desarrollo de las políticas públicas. El trabajo científico consiste, en gran parte, en proponer teorías para explicar fenómenos e intentar mediante demostraciones, evidencias y pruebas empíricas para

comprobarlas o refutarlas. Esta concepción empirista de la ciencia corresponde a la corriente principal de investigación de políticas públicas. En estos últimos años, una corriente de pensadores critica a esta perspectiva tradicional de la actividad científica conocida bajo el nombre de post empirismo.(Jolly & Cuervo, 2007). Se ha demostrado que las teorías científicas no son neutrales y que se encuentran enmarcadas o adosadas en una cierta visión del mundo, es decir en un paradigma. Según (Guba, 1990) la investigación en ciencias sociales se desarrolla con respaldo en 4 paradigmas que se diferencian por su ontología, su epistemología y su metodología<sup>4</sup>.

El epistemológico (Kuhn, 2004) define un paradigma como toda la constelación de creencias, valores, técnicas y demás, compartidos por los miembros de una comunidad dada y las soluciones concretas usadas como modelo o ejemplos.

La investigación en ciencias sociales, por contrario, casi siempre en las ciencias naturales, se caracteriza por la existencia simultánea de varios paradigmas. (El positivismo (y neopositivismo), el post positivismo, la teoría crítica y el constructivismo).

Por lo tanto, dependiendo de la visión del mundo del investigador, este abogará por teorías diferentes, frecuentemente inconmensurables entre ellas. Es decir, que existen múltiples estrategias de explicación, diversas explicaciones o interpretaciones de los fenómenos a analizar. La teoría es como un mapa con el cual se pretende simplificar la realidad para hacerla entendible: es una reducción brutal de la complejidad del mundo.

Ninguna teoría única es capaz de dar cuenta de esta complejidad. En este mapa puntual solo aparecen los puntos que tienen sentido en relación al paradigma y a la teoría escogida. Y en un mundo plural, va a existir, por lo tanto, una pluralidad de teorías explicativas para los mismos fenómenos. Dada la complejidad del objeto de estudio en políticas públicas, se debe considerar que una sola teoría no está en condición de dar una explicación satisfactoria. El campo de análisis de políticas públicas ha desarrollado diferentes marcos de análisis que intentan en diferente grado, combinar varias perspectivas paradigmáticas y teóricas (Jolly & Cuervo, 2007).

---

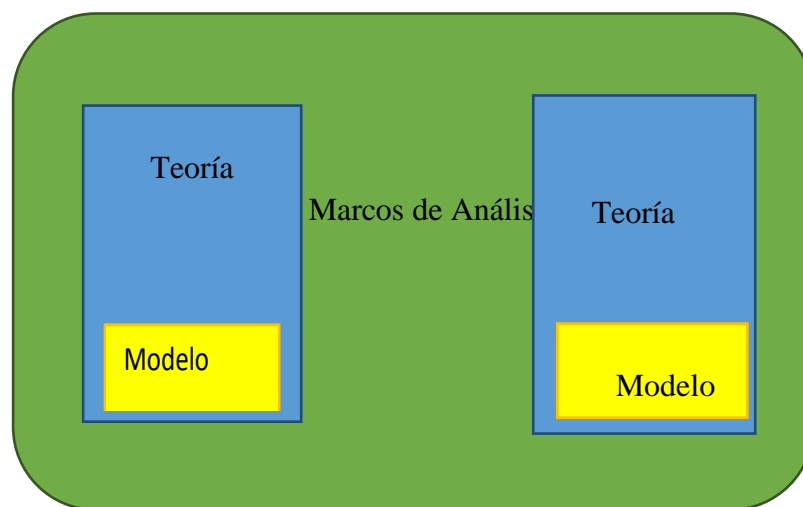
<sup>4</sup> La ontología define la naturaleza de la realidad, la epistemología define la relación que existe entre el saber e investigador, y la metodología precisa la manera como se descubre el conocimiento.



Por ello para claridad de los conceptos utilizados, se ha retomado aquí la distinción establecida entre marcos, teorías y modelos. Un marco corresponde a la asociación y una manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo (Balme & Brouard, 2005) y según (Ostrom citado en (Sabatier, 1999) “organiza diagnósticos y prescribe interrogante (...)”. Intenta identificar elementos universales (...) para clases similares de fenómenos. Por otro lado las teorías se desarrollan al interior de un marco. Para Sabatier (1999); “una teoría es una serie de preposiciones ligadas lógicamente entre ellas que buscan explicar una serie de fenómenos” (p.261). Según (Balme y Brouard, 2005 citado en Sabatier, 1999), una teoría es un conjunto de conceptos, de variables y de indicadores que establecen relaciones causales y propuestas interpretativas sobre el estado del mundo y sus transformaciones. Y finalmente un modelo es una representación simplificada de un proceso (puede ser parte de una teoría).

Una teoría busca orientar la selección de las informaciones y de los datos y a su vez, permiten organizarlos lógicamente en un marco explicativo, en este marco una teoría sirve para reducir o simplificar la complejidad del mundo para concentrarse en los elementos considerados como esenciales para orientar al investigador a qué tipo de datos son pertinentes y cómo recolectarlos metodológicamente para explicar los hechos. De modo que la selección de uno u otro modelo teórico, tiene que ver con la concepción ideológica del investigador, con su visión del mundo, sus creencias y sus valores; por lo tanto se trata de una postura epistemológica particular que corresponde a lo que se llama un paradigma (Jolly & Cuervo, 2007).

El modelo precisa hipótesis en relación a un número limitado de parámetros y variables. (Ostrom, citado en Sabatier, 1999). Esquemáticamente, el modelo se inscribe en una teoría y esta, en conjunto con otras teorías, hace parte de un marco de análisis. El marco debe permitir atrapar la Política Pública guiando al analista en su labor de la selección de variables, de hipótesis de indicadores y de las relaciones causales.



*Figura 4. Marcos, teorías y Modelo*

Fuente: elaboración propia

## **2.2. Los cuatro paradigmas de las ciencias sociales**

Siguiendo a Roth (2002) para explicar las teorías y marcos de análisis de las políticas públicas, primero es necesario valorar los 4 paradigmas fundamentales en el estudio de las ciencias sociales.

### **2.2.1 El paradigma positivista y neopositivista**

El positivismo es sin duda el más influyente de los paradigmas, herencia directa de la ilustración el cual fue desarrollado por Augusto Comte. Considera que la ciencia positiva puede ser utilizada no sólo para descubrir las leyes de la naturaleza sino que permite también entender las actividades humanas. Considera que los hechos percibidos y medidos son reales y objetivos y que pueden ser entendidos mediante la investigación empírica experimental. Para el positivista la realidad directamente asequible está determinada. Se considera que el investigador puede asumir una posición de objetividad frente a los hechos y que las hipótesis pueden ser verificadas empíricamente. Esta perspectiva tradicional ha sido duramente cuestionada por el postpositivismo. Esta última perspectiva integral de la crítica postpositivista, admite la dificultad del límite de la perspectiva positivista; pero con ella se

reafirma la posibilidad de separar en práctica valores y hechos. Se insiste en la importancia de la medición de los hechos mediante la construcción de indicadores y se hace un uso de una mayor formalización de las matemáticas. Hoy en día muchos analistas de políticas públicas han tomado posición en esta perspectiva neopositivista que prolonga el sueño de una disciplina que aportan conocimientos científicos y es útil para el saber especializado de los expertos para la toma de decisiones en materia de políticas públicas (Muller, 2002).

En el área del análisis de las políticas públicas, estas perspectivas se denominan también como incrementalista o utilitarista. El análisis incrementalista centra su análisis en la formulación e implementación de las políticas públicas, en los procesos de negociación entre los varios grupos organizados que defienden sus intereses particulares durante el proceso legislativo y luego igualmente durante el proceso de implementación (Muller, 2002).

### **2.2.2. El paradigma postpositivista o del racionalismo crítico**

Para este paradigma la realidad existe y los hechos que ocurren pueden ser explicados. Sin embargo, su posición diverge en cuanto a las posibilidades de acceder a la realidad para ser completamente entendida o explicada. Para el postpositivismo existe la multiplicidad de causas y efectos que dificulta seriamente la realidad explicativa; porque los hechos tal como se perciben siempre serán cargados de valores (Roth A. , 2002)

Para los defensores de esta postura la objetividad real en la cual los investigadores intentan acercarse mediante la existencia de una comunidad científica, critica que trabaja con el propósito de refutar las teorías propuestas por otros pares o que se dedica a proponer desde un paradigma alternó otras explicaciones de los hechos. En el plano metodológico el postpositivismo critica al experimentalismo y pregonar por teorías con enfoques más cualitativos.

### **2.2.3 El paradigma de la teoría crítica**

La teoría crítica constituye el paradigma desarrollado principalmente por los pertenecientes a lo que se conoce hoy como la Escuela de Frankfurt. En particular Habermas, Adorno y Marcuse; comparten también las premisas ontológicas del postpositivismo y considera que la realidad existe pero para esta corriente epistemológica definitivamente de imposible acceso (Roth, 2002).

Para los defensores del paradigma de la teoría crítica, la actividad investigativa está siempre orientada por valores y en consecuencia la búsqueda de estas son ilusorias. La política para ellos está en todas partes, y permea todos los niveles de la sociedad.

Metodológicamente, los adeptos de la teoría crítica asumen una postura en valor y se consideran mediante la eliminación de la falsa conciencia comprometidos con la transformación social. La objetividad científica no existe; en particular se busca legitimar una mayor participación de los ciudadanos para afianzar la democratización de los procesos de políticas públicas (Forester, 1993). Los analistas críticos se apoyan en particular sobre la teoría de la acción comunicativa de Habermas para considerar que las acciones públicas son fundamentalmente acciones comunicativas. En esta perspectiva las políticas públicas alteran la infraestructura comunicativa de la sociedad, la cual entrelazada la estructura social y la acción social. De este modo, la teoría crítica desarrolla una explicación de las políticas públicas en tres etapas. La primera etapa considera la construcción histórica de los problemas de políticas públicas, una selección condiciona las demandas. En segundo aspecto, el desarrollo meramente de la acción de las políticas se puede entender como procesos que modifica la estructura comunicativa de la sociedad, con ello se condiciona los fundamentos normativos y las expectativas de la ciudadanía, lo que permite mantener y reproducir la dominación. La teoría crítica se enfoca en develar las relaciones de poder y las manipulaciones de la vida cotidiana, mostrando los límites y la vulnerabilidad de los poderes establecidos develando los mitos normativos y las creencias que se encuentran en su trasfondo. (Forester, 1993 citado en Roth, 2008, p. 74)

#### **2.2.4. El paradigma constructivista**

Dado que el paradigma constructivista considera que la realidad es una construcción social y que por lo tanto la realidad objetiva no es asequible a los investigadores dado que cada individuo puede ver la realidad de forma diferente. Esta idea se sustenta por ejemplo en los experimentos de psicología social donde una misma figura puede ser vista de forma diferente por los individuos.

En este contexto, el conocimiento y los investigadores comparte la misma realidad subjetiva; los descubrimientos y el conocimiento resultan de la interacción entre

diferentes saberes (Inter subjetividad). Con los aportes de la filosofía post estructuralista y de la teoría crítica, se notó también la importancia de considerar las políticas públicas desde el ángulo del análisis de discurso. (Edelman, 1991).

La metodología constructivista privilegia los procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes. Una interpretación radical de esta postura consideraría que no existe ninguna posibilidad de desarrollar una acción explicativa a una explicación basada en la razón; es decir que es imposible elaborar teorías con modelos de explicación y aún menos modelos predictivos son normativos de la realidad política, económica o social. Pues ésta es inasequible a la objetividad y su interpretación no es más que una construcción entre otras igualmente válidas que buscan credibilidad social más que certeza científica para imponerse en la actividad política. Aquí se considera entonces que las ideas o los factores cognitivos más que los intereses y la racionalidad tienen un rol importante en la formación de las políticas públicas. (Roth, 2002, p.75)

Tabla 2. *Cuadro comparativo paradigmas*

Paradigma	Ontología	Epistemología	Metodología
Positivismo	La realidad existe y es regida por leyes de causas y efectos que se pueden conocer.	La investigación puede ser libre de valores (objetiva).	Las hipótesis pueden ser comprobadas empíricamente con datos objetivos
Postpositivismo	La realidad existe, pero no se puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.	La objetividad es un ideal que requiere la existencia de una comunidad científica crítica.	Enfoques más cualitativos.
Teoría Crítica	La realidad existe, pero no puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.	La objetividad es imposible ya que la actividad investigativa siempre será orientada por valores.	Eliminación de la falsa consciencia e investigación comprometida con las transformaciones sociales.
Constructivismo			Identificación, comparación y descripción de

---

distintas  
construcciones  
existentes  
(hermenéutica y  
dialéctica,  
narraciones).

Fuente: Roth (2002)

## **2.3. Los marcos de análisis en las Políticas Públicas**

### **2.3.1 Marco secuencial**

El principal marco de análisis sigue siendo sin duda el marco clásico, que divide el proceso de la Política Pública en diferentes etapas o fases más conocido como el ciclo político o marco secuencial también llamado el enfoque de los libros de texto<sup>5</sup>. Este marco inicialmente sugerido por Lasswell (1956) y luego desarrollado por Jones en 1970 permite realmente lanzar el análisis de política pública como campo de interés para la academia. La política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas que se puede estudiar separadamente. Estas etapas corresponden por lo general y en este orden a la definición del problema, la construcción de la agenda, a la Formulación la decisión, la implementación y finalmente la evaluación. (Roth, 2008, p. 76)

A reglón seguido, el autor Roth (2008) refiere:

De allí en adelante han surgido diferentes propuestas de revisión de la concepción de la implementación y de su estudio tradicional abordado con un proceso del tipo top-down (de arriba hacia abajo). De manera destacada la implementación es considerada entonces como un proceso totalmente opuesto es decir bottom-up (Elmore, 1978). Otras propuestas mixtas fueron desarrolladas por ejemplo como un proceso evolutivo (Majone y Wildavsky, 1979), de aprendizaje (Brown y Wildavsky, 1983) o analizado desde una perspectiva interorganizacional (Hjern, 1982), o más

---

<sup>5</sup> En Colombia, al igual que en otras partes; tanto la estructuración de los programas curriculares como los principales textos de introducción al estudio las políticas públicas en el mercado usan generalmente esta perspectiva. Los principales libros de texto empleados en Colombia son Aguilar & Villanueva (1992), Vargas & Velázquez (1999), Salazar & Vargas (1999), Roth (2002) Muller (2002).

recientemente como un problema de management un público (Hughes, 1994) o de governance. Por último, la concentración sobre la base de evaluación de las políticas públicas ha generado tácticamente la creación de un campo casi autónomo de análisis de política pública, con su institucionalización en numerosos países. Los diferentes enfoques teóricos para la evaluación han recorrido el mismo camino de las etapas anteriores. (p.77 -78)

Pero para el trabajo presente, sólo se enuncia porque se centra en la implementación de la Política Pública. Este enfoque:

Constituye una excelente puerta de entrada para el estudio de las políticas públicas debido a sus cualidades didácticas y heurísticas, así como su flexibilidad y actividad, habiendo permitido un desarrollo espectacular del interés por el análisis de las políticas públicas. Sin embargo desde hace unos años se considera que su capacidad para realizar nuevos aportes explicativos se ha agotado. Debido a sus límites conceptuales y las importantes críticas que sufrió, en particular al hecho de que la teoría se basa en una concepción idealizada irracional con un sesgo top-down y legal. (Sabatier y Jenkins, Smith, 1993), muchos analistas consideran que el modelo secuencial ha cumplido su ciclo de vida y que debería ser reemplazado por “mejores teorías”. (Sabatier, 1999 citado en Roth, 2008, p. 78)

### **2.3.2 La elección racional y del Public Choise**

Considera la política pública bajo el ángulo de un problema de acción colectiva; utiliza el individualismo metodológico y la modelización como medida de análisis para la interpretación, se apoyan algunas nociones claves como bien colectivo, Juego estratégico, diferentes conceptos de equilibrio, de solución. (Balme y Broard, 2005). El marco de la elección racional considera que el comportamiento de los actores se caracteriza por la maximización de las utilidades. Los actores son seres racionales y capaces de ordenar sus preferencias y además actúan de forma independiente de otros actores que buscan siempre maximizar sus intereses; es la tesis del individualismo metodológico. (Roth, 2008, p.80)

Este marco integra los postulados de la economía neoclásica con la escuela del public choice y busca mostrar como las instituciones formales e informales inciden sobre los procesos de políticas públicas, por ello:

Se centra en analizar los arreglos institucionales (en particular el diseño de las instituciones estatales y las normas legales y constitucionales) desde el ángulo de la nueva economía clásica usando los conceptos y teorías relativos a costes de transacción, principal-agente (teoría de la agencia), teoría de los juegos, contrato, etc. Para este enfoque los arreglos institucionales deben generar costos de transacción lo más bajos posibles para evitar la captura de las políticas por los rent-seekers y garantizar así una mayor eficiencia en el uso de los recursos y por lo tanto mejores resultados desde el punto de vista costo-beneficio. Tiene una fuerte dimensión normativa: La mayor eficiencia en las políticas públicas se obtendrán guiando o incentivando correctamente a través de instituciones adecuadas, los comportamientos irracionales y egoístas de los actores individuales y colectivos. (Roth, 2008, p. 80)

Este marco es particularmente avalado por las instituciones multilaterales de desarrollo, el Banco Interamericano Desarrollo o el Banco Mundial para impulsar la reforma del Estado. En efecto con su énfasis en las instituciones administrativas y políticas, esta perspectiva de análisis constituye la base teórica de las reformas neoliberales de estos últimos años.

### **2.3.3. Análisis institucional y desarrollo**

Cercano a la perspectiva positivista se han elaborado marcos analíticos más interesantes que integran la dimensión cultural en la explicación de las políticas públicas diferentes al marco de la elección racional. El marco de análisis institucional y desarrollo pone su centró en una relación en la cual se interrelacionan actores individuales y colectivos en una situación que corresponde a la red institucional específica para la política pública.

En un primer momento el análisis de este enfoque desde la perspectiva de la elección racional:

Permite explicar las caracterizaciones de una política pública. En un segundo momento se trata de entender los factores que influyen sobre la estructuración misma de la arena política en acción. Para ello el marco considera tres tipos de factores: las



reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones, las características materiales y físicas del contexto pertinente y finalmente las particularidades culturales propias de la comunidad de política. (Roth, 2008, p. 81)

#### **2.3.4 Advocacy Coalitions**

Este marco se configura con el fin de proponer una alternativa al enfoque secuencial entonces dominante, inició la búsqueda para realizar una síntesis de los mejores dispositivos aportados por los enfoques top-down y bottom-up en su estudio de la implementación integrando de manera más satisfactoria el papel de las informaciones técnicas en los procesos de política.

El marco inicial se basa en cuatro premisas: la primera es que las teorías sobre el proceso o cambio de política deben ser capaces de tener en cuenta la información relativa a los problemas. El segundo, que es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de larga duración más o menos diez años o más. La tercera, que la unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental si no a un subsistema de política. Este subsistema como parte el sistema político está compuesto por una variedad de actores públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema de política o en una controversia. En cuarto aspecto encontramos, que al interior del subsistema es preciso incluir también tanto actores como periodistas, investigadores y analistas de políticas por el papel importante que juegan estos en la difusión de ideas como actores de todos los niveles gubernamentales activos en el proceso de formulación e implementación (Roth, 2008, p.82).

Estos marcos pueden ser entendidos como sistemas de creencias que incluyen valores prioritarios, perfecciones de relaciones causales, de la importancia del problema y apreciaciones en cuanto a la eficacia de los instrumentos de política utilizada que son incorporados por los miembros de actores militantes o coaliciones.

Al interior de estos subsistemas de política, los actores se estructuran en comunidades de política, cada una se basa en un sistema de creencias específico que compiten entre ellas para influir sobre las decisiones públicas usando de manera instrumental los recursos que les produce el entorno del subsistema. En este marco vemos tres entornos que influyen sobre el subsistema en sus actores y actúan como un proveedor de

coerciones, limitaciones y recursos. Está compuesto por factores estables, como las reglas constitucionales, las condiciones socioculturales y otros más dinámicos, como las condiciones socioeconómicas, la opinión pública la mayoría parlamentaria del Gobierno. Un aspecto importante del modelo es la distinción que permite establecer intercambios fundamentales y también secundarios de la política pública. (Roth, 2002, p. 83)

### **2.3.5. Constructivista y cognitivista**

Con el aporte del Advocacy coalitions, se ha introducido un elemento nuevo de los factores explicativos de las políticas públicas. En contraste con los marcos anteriores, Sabatier y sus colegas con su sistema de creencias toman en cuenta aspectos cognitivos para explicar las políticas públicas. El punto es que en el proceso de las políticas públicas las ideas cuentan. De hecho desde los años 80, con el giro “neoliberal”; otros autores particularmente en Europa ante la insatisfacción producida por las estrategias “racionales” buscaban entender el papel de las ideas en estos procesos. Es así como (Hall, 1993) introduce para analizar el cambio de política económica durante la gran Bretaña de Margaret Thatcher, la noción de paradigma para señalar el rol de las ideas en la sustitución del modelo keynesiano por las tesis monetaristas. Para el autor, hay 3 condiciones para que una idea se transforme en política. Primero, es necesario que tenga viabilidad económica, segundo que aparezca como favorable a los intereses del grupo político dominante y que, finalmente, sea considerada como factible en términos administrativos (Hall, 1993).

### **2.3.6. El Análisis referencial**

Muller (2002) señala la incertidumbre y la complejidad de los procesos de decisión, basándose sobre autores clásicos como Simón Linblom, Cohen, March y Olson. Muller (2002) se fundamenta sobre lo que llama, el medio decisional central. Este medio decisional está configurado por 4 segmentos de decisión.

El primer círculo es por el cual transitan las decisiones. Un segundo círculo está compuesto por las administraciones sectoriales (ministerios) que intervienen en un campo específico; un tercer círculo está conformado por los socios externos al Estado como los gremios, las grandes empresas privadas, las asociaciones, ONG, etcétera. Por último, el cuarto círculo integra los órganos políticos como el congreso, la rama

judicial (corte constitucional, corte suprema de justicia en Colombia). Es en el marco de negociaciones interministeriales que los diferentes puntos de vista se expresan impresas sobre la decisión, la cual aparece como un proceso de elaboración, se ve un consenso mínimo entre los protagonistas. Finalmente, el tercer círculo se centra en mostrar como redes de actores se constituyen en redes de políticas públicas. Se trata aquí de identificar los actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes en la medida que serán ellos quienes tendrán la función estratégica de integración de las diferentes dimensiones de la decisión. Esta larga interrelación de políticas públicas que se expresan en foros o comunidades de políticas públicas son el lugar de la producción de la significación de las políticas públicas. Según Muller (1997) las políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo. En este marco una política pública es entonces también la construcción de una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. (Roth, 2002, p.85)

### **2.3.7. Las redes o Networks Theory**

La emergencia de la noción de red (network) en el análisis de las políticas públicas corresponde a la insatisfacción creciente en relación con los enfoques tradicionales centrados en el examen de los elementos formales de las estructuras y arreglos políticos administrativos. En los años 60 y 70 la visión de un proceso de política pública esencialmente pensado como jerárquico, instrumental y formalista, reñía con las evidencias de los análisis. Las políticas públicas están siempre más formuladas en instancias políticas informales, al exterior de las instituciones convencionales como el parlamento y la administración. La idea de red propone una nueva manera de concebir el mundo. En vez de intentar explicar la realidad como la consecuencia de una serie de relaciones causales, lineales determinadas por fuerzas externas, las teorías de redes percibe la sociedad como realizándose mediante la interacción de individuos que intercambian información y otros recursos. El meollo de esta perspectiva considera el concepto de organización social y de Gobernanza (Governance) de manera descentralizada (Marín & Mayntz, 1991). De hecho, si esta perspectiva no era totalmente nueva en la ciencia política de la época empezó a tener un auge a partir de los años setenta. Inicialmente, las perspectivas neocorporativistas se concentraban en el estudio de las relaciones triangulares y estructurales entre gobierno, administración

y grupos de interés. Luego esta idea estuvo empleada por Hecló (1978) que introduce el concepto de red de controversia (issue network) para designar las inexplicables redes de telarañas que incluyen un gran número de actores del proceso de política pública. Lo que predomina entonces es la visión de un proceso largo del cual se establecen relaciones informales, descentralizadas y horizontales. Según Kenis y Schenider (en Marín et al., 1991:33), el surgimiento de esta concepción del mundo no es causal. En efecto, corresponde a transformaciones en la realidad de la hechura de las políticas públicas, en desarrollos teóricos y conceptuales en el área y en progresos en las herramientas metodológicas. Para el primer aspecto los autores señalan el crecimiento del carácter organizado de la sociedad y la extensión de los dominios de intervenciones públicas, la elevación de la complejidad social y la creciente interdependencia entre las organizaciones, la tendencia a la descentralización y a la fragmentación del Estado, la atenuación de la frontera entre público y privado y la creciente transnacionalización de las políticas nacionales. (Roth A. , 2009, p.39)

Esta concepción tiende a considerar que las fronteras entre lo estatal y lo no estatal son movedizas y que existe una serie de puentes entre estas dos esferas, de ese modo las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas. Cada política por su singularidad tendrá una red distinta de actores que el analista tratará de descubrir e identificar. (Jatib, s.f., p.20)

En este modelo la red de política es entendida como una nueva forma de gobierno (Gobernanza) que refleja el cambio de naturaleza de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Kenis et al, 1991). Las redes de política son mecanismos de movilización de recursos políticos en temas en los cuales las capacidades y la información necesarias para formular una política<sup>6</sup> son diseminadas entre muchos actores públicos y privados.

El análisis de la red se concibe entonces como una metodología descriptiva y de modelización inductiva de la estructura de relación entre un conjunto de actores. En esta

---

<sup>6</sup> En la literatura francesa en particular, el concepto de acción pública tiende reemplazar el de política pública, como Gobernanza el de gobierno, para señalar la necesidad para el Estado contemporáneo de coordinar sus intervenciones con otros actores, públicos y privados o asociativos para formular implementar las decisiones

concepción de análisis tienen mayor importancia las relaciones entre actores que sus características o atributos individuales. Las redes de actores establecen un puente entre las jerarquías administrativas y la lógica del mercado. El Estado ya no sabe todo, y menos aún de imponerse en la sociedad mediante un proceso de implementación vertical de tipo top-down. Se producen un proceso de reconocimiento y necesidad mutua de diferentes actores: la Gobernanza.

De manera general, se puede decir que con esta nueva manera de actuar, los costos de formulación serán más altos (concertación, participación, costos decisión, tiempo) pero que reducirá los costos de implementación, pues las políticas tendrán mayor legitimidad a través de las redes que participaron en su elaboración y que eventualmente participan en su implementación. Sin embargo, los éxitos de un proceso de política basada en redes no son determinantes a priori. Es una cuestión empírica. El enfoque de redes ofrece principalmente una serie de herramientas para escribir y explicar los procesos de políticas públicas, tanto al interior de las etapas clásicas o como un proceso continuo.

Permite también el desarrollo de estrategias analíticas-comparativas para explicar las diferencias entre políticas por las variaciones existentes en la conformación y dinámica de red en cada caso. Si el análisis de red se ha considerado principalmente hasta aquí como una estrategia de análisis, es de señalar también la posibilidad de utilizar el enfoque de redes desde una perspectiva normativa, es decir como modelo para la acción o la intervención pública (Kenis, 1991).

Retomando a Roth (2002, p. 39-40) el concepto de red puede entenderse entonces como un término genérico para señalar una configuración para la cooperación entre actores interesados en un mismo tema. Rhodes (1995) ha propuesto una tipología con base en un continuo en el cual se ubica de un lado los *issue networks*, como redes cercanas a la teoría pluralista, de concepción abierta, en donde las organizaciones participantes quedan autónomas y del otro lado las *policy communities* (las comunidades políticas), que se caracterizan por establecer y mantener fuertes vínculos entre ellas hasta acercarse casi a la lógica corporativista. En forma de conclusión la perspectiva de redes ha contribuido a la elaboración de un enfoque que trasciende la distinción tradicional entre agentes y estructura; entre las visiones socio céntrico de un Estado céntrico gracias a un concepto flexible diseñado

para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración de políticas sectoriales.

De esta manera podemos concluir que existen por lo menos tres marcos que se fundamentan en esta concepción de entramado o de redes: la red de política (Policy Network), la comunidad de política (Policy community) y las coaliciones de militantes (advocacy coalitions). Estos marcos anteriormente mencionados proponen modelos de interacción entre los diferentes actores de la política pública, modelos que pueden tomar distintas formas según el tipo de participantes (actores públicos o actores privados) y según el tema de la política. Se permite en este marco la ampliación del campo de análisis a actores no institucionales. Uno de los principales puntos en común de estos enfoques se encuentra en el rechazo a la distinción tradicional entre proceso de decisión y proceso de implementación. (Roth, 2002, p. 42)

Otro autor considera que el término network (red, entramado) es un término genérico para señalar a todas las formas posibles de arreglos de cooperación entre actores (Kriesi, 1994). Kriesi pone en evidencia la existencia de las asociaciones de interés (gremios) y el grado de fuerza o debilidad del Estado. El cruce de estas dos variables permite entonces establecer la existencia de cuatro tipos de redes.

Tabla 3. *Tipos de Redes*

<b>Sistema de Gremios</b>	<b>Estado Fuerte</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Estado Débil</b>	<b>Caracterización</b>
Fuertemente Desarrollado	Red de concertación (corporativismo)	Se caracteriza por un núcleo de actores, el cierre de su acceso para otros actores, la centralización y la estabilidad de su funcionamiento.	Red de Cooperación sectorial o “clientela”.	En ella interviene un número relativamente alto de actores público y pocos actores privados. Su acceso es cerrado para otros actores y funciona de manera descentralizada y estable
Poco Desarrollado	Red de intervención	Está caracterizada por	Red de presión.	Su característica es un número

un número relativamente bajo de actores públicos y numerosos actores privados. Es cerrada para otros actores. Su funcionamiento centralizado es inestable.	alto de participantes y la apertura de su acceso para otros actores. Su funcionamiento es descentralizado e inestable.
--	--

---

Fuente: (Roth, 2002)

A partir de esta propuesta, el análisis de situaciones particulares permite establecer clasificaciones y comparar modelos de implementación de políticas teniendo en cuenta la capacidad del Estado en distintos sectores.

## 2.4. Implementación de políticas públicas

El siguiente aparte se construye con base en el estudio de Xosé María Mahou (2008), la cual hace un importante acercamiento al estudio de la implementación de las políticas públicas desde los diferentes enfoques teóricos para su estudio.

La implementación de política pública es entendida como:

El conjunto de procesos que tras la fase de programación o diseño, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública, es decir, se trata de la ejecución o aplicación de lo planeado en la etapa de formulación. Weimer y Vining (1989) señalan que la etapa de implementación está constituida por un conjunto de decisiones que deben tener en cuenta los actores y sus recursos, puesto que ejecutar cualquier política pública requiere el concierto de los actores necesarios, para sacar adelante sus objetivos, de manera que si no se prevén estrategias y reacciones de los implicados, posiblemente la política encuentre opositores y esta oposición difícilmente podrá ser canalizada. En ese sentido, Knoepfel (2005) señala que “contrariamente a la fase de programación, la cual puede llevarse a cabo sin que se establezca ningún contacto directo con la sociedad civil, toda etapa de implementación se dirige por definición a actores externos al subsistema político administrativo”. Es tal la importancia del papel de los actores políticos en esta etapa

que se ha llegado a considerar la implementación como un “juego” o proceso competitivo dentro del que se encuentran inmersos los actores (Bardach, 1977). Frente a dicho juego, el analista debe realizar un análisis relacional para conocer las interacciones entre los grupos objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios para actuar en consecuencia. Así las cosas, dentro de la etapa de implementación es posible encontrar distintas posibilidades para la intervención de los ciudadanos en la política como la cogestión, el monitoreo y fiscalización del desarrollo de la misma. (Cano, 2008, p.159)

Pressman y Wildavsky (1984) inciden, en su primera aproximación al fenómeno, en la idea de control y consecución de los objetivos previamente estipulados. Consideran que una política es “una hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias que pueden pronosticarse”, de manera que “si X es dado en el tiempo t1, entonces Y resultará en el tiempo t2” (1973, XIII). De este modo, bajo la perspectiva top-down que inauguran, definen implementación como un “proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y acciones orientadas a lograrlos” (p. XV). La clave para el logro de estos objetivos y consiguientemente para el éxito de la implementación radica, según estos autores, en la reducción de la complejidad de la acción conjunta (“multiplicidad de participantes y perspectivas” y “multiplicidad de puntos de decisión y claros”) y evitar con ello un “déficit en la implementación”, además del análisis de otras condiciones como (I) definir claramente los objetivos, (II) asignar convenientemente los recursos disponibles, (III) ensamblar y controlar los recursos por parte de la cadena de mando, y (IV) tender líneas de comunicación y control efectivo sobre aquellos individuos y organizaciones implicadas en la realización de las tareas.

Otra definición del proceso de implementación es la establecida por Lester y Goggin (1998, p. 5), en la que destacan la centralidad de las relaciones intergubernamentales en el contexto estadounidense. Perciben la implementación como “un proceso, una serie de decisiones sub-nacionales y acciones dirigidas a poner en efecto una decisión federal previa. La característica esencial del proceso de implementación es, por tanto, el desempeño oportuno y satisfactorio de ciertas tareas necesarias relacionadas para realizar el propósito de la ley”. Estos autores rechazan una conceptualización dicotómica de implementación simplemente como éxito o fracaso y asumen la perspectiva de red o participación de una multiplicidad de organizaciones y actores



individuales que interactúan entre sí. (Mahou,2008) visión defendida también por Hjern y Porter (1997) que definen la puesta en marcha de la política en el contexto de las “estructuras de implementación” compuestas por “clusters” de actores y organizaciones que implementan conjuntamente los programas. Asimismo, ponen un fuerte énfasis en la noción de red Ripley y Franklin (1982, p. 9) que perciben la puesta en práctica como un proceso en el que se “implican un gran número de actores importantes que poseen objetivos difusos y competitivos y que operan dentro de un contexto caracterizado por grandes y complejos programas gubernamentales los cuales requieren la participación de numerosos niveles y unidades de gobierno que son afectados por poderosos factores que escapan de su control”. (Mahou, 2008).

Sabatier & Mazmanian (1983:20-21) inciden en la separación entre toma de decisión y puesta en marcha de la política, reconociendo al mismo tiempo la importancia del proceso de feed-back, así como de la ley o cualquier instrumento de “estructuración” del proceso de consecución de los objetivos normativos: “La implementación es la realización de una decisión política, normalmente incorporada a un estatuto pero que puede también tomar la forma de importantes decisiones del ejecutivo o de los tribunales. De manera ideal, esa decisión identifica el problema (s) al que se dirige, estipula el objetivo (s) a ser perseguido, y en una variedad de formas “estructura” el proceso de implementación. El proceso normalmente discurre por un número de etapas que comienza con la recepción del estatuto básico, (...) (y continúa con) la conformidad de los grupos objetivos con esas decisiones, los impactos reales –tanto los intencionados como los no intencionados- (...), los impactos percibidos de las decisiones de la agencia, y finalmente importantes revisiones (o intento de revisiones) del estatuto básico”.

Dentro de la perspectiva top-down, Van Meter y Van Horn (1975, p. 100 en Aguilar, 1993) sin abandonar la idea de etapa ulterior a la toma de decisión y consecución de objetivos aclaran que “Debemos insistir en que la fase de implementación no comienza hasta después de que las decisiones previas han establecido los objetivos y las metas. Tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados”) introducen expresamente en la definición de implementación la idea de participación de actores públicos y privados. (Mahou, 2008, p. 33-35)

El control, requisito central de la perspectiva top-down resulta a juicio de los bottom-uppers, un mecanismo de complicada realización en la práctica política diaria por tres razones fundamentales: la estructura jerárquica muestra importantes disfunciones, la participación de múltiples actores (públicos y privados) crea conflictos, y los objetivos son, en la mayoría de las ocasiones, vagos y difusos. (Mahou, 2008, p. 49)

De acuerdo con Mayntz (1985, 77-78) la pérdida de dirección y control del centro político sobre la administración y su conversión en un ámbito de acción capaz de proponer objetivos y de ejercer influencia, tiene lugar debido a que esta última: (I) dispone de conocimiento especializado, información real y medios adecuados, así como del necesario margen de maniobra para su realización, y (II) necesita cierto grado de autonomía para defenderse con éxito de las presiones de grupos que pretenden un trato de favor. (Mahou, 2008, p. 49)

Barret y Fudge (1981), consideran la implementación desafiando la jerarquía organizativa, como “un proceso de interacción y negociación que tiene lugar en el tiempo entre aquellos que buscan poner en marcha la política y aquellos sobre quienes depende la acción”. La implementación es entendida en esta modelo como un continuum política-acción, como un proceso en evolución, interpretación, modificación y en algunos casos “subversión” (p. 251) en el que el poder, dependencia, intereses, motivaciones y comportamiento de los diferentes actores juegan un papel central. Otros autores perciben de modo semejante la implementación. (Mahou, 2008, p. 35)

La implementación surge como campo de análisis de las ambiciones, promesas y de las decepciones que despierta la “Gran Sociedad” americana de los años sesenta y del gran malestar que emerge a raíz de la importante distancia entre los objetivos diseñados por la cúpula política y los resultados que el aparato administrativo obtenía. (Mahou, 2008, p. 35-36)

Como resultado se pasó de la preocupación por la organización, por el poder burocrático y por la eficiencia (visión racionalista) a un objeto de estudio centrado más en el análisis de actores, intereses opuestos y programas (visión incrementalista).

Una nueva perspectiva de las políticas públicas emerge dentro de la Ciencia política, una aproximación que va a contribuir a la construcción de un puente entre la vieja teoría y las nuevas realidades administrativas. Este puente va a ser una nueva teoría -la implementación- llamada a ser el nexo de unión (“missing link”, Hargrove, 1975) entre el Policy Making y los Policy Outcomes. (Roth, 2002)

Con base en los aportes de la Gobernanza, Guy Peters (2001) denomina este modelo como Participatory State y lo entiende como la cuasi antítesis ideológica del enfoque de mercado representado por la NGP (Nueva Gestión Pública), en la medida en que rechaza el mercado y argumenta a favor de mecanismos más políticos, democráticos y colectivos en lugar de las preferencias individuales para enviar señales al Gobierno.

La idea fundamental en la cual se basa la Gobernanza es que ni los expertos de la burocracia ni los representantes políticos, cuentan con la información e incluso con las competencias necesarias para implementar una política pública. Por lo tanto, las decisiones gubernamentales aisladas de intercambios con la sociedad pueden generar graves errores de política. (Peters, 2001, p. 58, Citando a Majone). Dos argumentos íntimamente relacionados cimientan esta perspectiva de la Gobernanza: la “restricción democrática” de las intervenciones gubernamentales, la cual exige que los actores sociales sean protagonistas en el escenario público y la necesidad de que los gobiernos democráticos legitimen sus acciones mediante la participación de actores no gubernamentales.

El primer argumento corresponde a la definición de la democracia particularmente en su versión participativa. Según Sartori (1993), en los años sesenta se dio el lanzamiento de la llamada “democracia participativa”, que trajo como premisa fundamental la idea de devolver a la sociedad su lugar en el ámbito público, en esta se entiende por “participar” tomar parte activa y voluntaria, es decir, ponerse en movimiento por sí mismo, no por otros. El concepto de democracia participativa fue sustentado por las llamadas teorías de la participación. A finales de la misma década, Habermas y Rawls centraron el debate de la participación en la defensa de los derechos colectivos. Habermas (1983, p: 9, 37-42) en Mahou (2008), afirma que el consenso racional se logra mediante el ejercicio del poder que puede ser alcanzado por medio del uso de la confianza, el derecho a la libertad de expresión y la sinceridad de las intenciones; por tanto la participación ciudadana es una forma de comunicar, discutir y lograr acuerdos para hacer explícitas las necesidades de la gente con el propósito de resolverlas.

De acuerdo con Blanco y Gomá (2003), “la governance, sobre todo en sus dimensiones participativa y de proximidad, empieza a emerger entonces como un nuevo modelo de regulación colectiva basado en la interacción en red entre actores públicos, asociativos, mercantiles y comunitarios, la cual debería adaptarse mejor a un nuevo escenario caracterizado por crecientes incertidumbres y complejidades sociales”. En este sentido, la Gobernanza es un espacio potencial de profundización democrática que hunde sus cimientos en la participación y la proximidad; características propias de la dimensión participativa de Gobernanza, la cual considera que la implementación de las reformas del Estado emprendidas en la década del noventa y desarrolladas en los años subsecuentes no se orientan exclusivamente por la eficiencia, sino que éstas están acompañadas por una restricción democrática, conforme al cual “si vivimos en democracia, la naturaleza y extensión de la intervención estatal dependerá naturalmente de la voluntad de los ciudadanos” (Pereira, 1997); voluntad que así expresada, prepara a la sociedad para la práctica de la democracia directa. (Cano, 2008, p. 167-168)

Los mecanismos de participación en las políticas públicas que promueve el enfoque de Gobernanza, como el “modelo deliberativo” (Pierre, 2001) enfatizan en la ampliación de la participación democrática de los ciudadanos, lo cual exige fundamentalmente la transparencia de la gestión pública, esto es, la disponibilidad de información y el libre acceso de los ciudadanos al funcionamiento del aparato gubernamental. De este modo, los mecanismos del nivel de información se erigen como la base indispensable para la participación de los ciudadanos en la actividad gubernamental, particularmente en el proceso de decisión política tal como el enfoque de Gobernanza lo sugiere. Sin información, no existen bases para una efectiva participación ciudadana. Para la Gobernanza resultan particularmente importantes los niveles de decisión en el diseño e implementación de la política, pues considera que sólo en estas condiciones existe verdadera participación ciudadana autónoma y vinculante. (Cano, 2008, p. 170)

A partir de la obra de Pressman y Wildavsky (1973) y la proliferación posterior de publicaciones en torno a este fenómeno, el tema sobre la puesta en práctica parece alcanzar una importante proyección y posición de prominencia dentro del análisis de las políticas públicas. Se produce un incremento de estudios e investigaciones, así

como el desarrollo de numerosos modelos que proponen diferentes tipos de variables para explicar el proceso de implementación y sus productos. (Mahou, 2008, p. 29)

Analizando cómo han definido y utilizado el concepto diferentes autores en la literatura -tal como recomienda Sartori (1984) en lo que respecta a la “reconstrucción de conceptos de un concepto”- encontramos cierto consenso entre los especialistas en considerar la implementación como el vínculo entre la toma de decisión y su ejecución dentro de la cual se llevan a cabo una serie de acciones encaminadas a lograr los objetivos propuestos. Sin embargo, esta definición excesivamente amplia no recoge las numerosas aportaciones que han ido apareciendo en los últimos años y enriquecido el campo de estudio de la implementación. Utilizando términos de Sartori, tiene una alta “extensión” y, por tanto, una mínima “intensión” ya que se refiere a un amplio conjunto de objetos que hacen perder la riqueza y especificidad del fenómeno en situaciones concretas. (Mahou, 2008, p. 32)

#### **2.4.1 La implementación como problema en las Políticas Públicas**

Los primeros autores que inciden en esta idea son Pressman y Wildawsky (1973), que identifican tres problemas principales en el proceso implementador estadounidense: — Los programas están sometidos a la “complejidad de la acción conjunta”, esto es, a demasiados escalones intermedios que acrecientan las oportunidades de los diferentes intereses para desbaratar o desviar la implementación. El control gubernamental muestra importantes límites. Los formuladores de la política tienen enormes dificultades para regular el comportamiento de los implementadores. — El entorno de la implementación es altamente complejo, lo cual propicia que los participantes tengan numerosas oportunidades para intervenir en “juegos” que distorsionan y retrasan el proceso (Bardach, 1977). En concreto, los funcionarios pueden demorar, obstruir e incluso fomentar regulaciones que protejan sus rutinas e idiosincrasia, llegando a blindarse a nuevas iniciativas. (Mahou, 2008, p. 37-38)

#### **2.4.2 El estudio de la Implementación en el marco del análisis de políticas públicas**

A nivel empírico la implementación es una de las fases en que puede ser dividido el proceso político. Ahora bien, debemos diferenciar la etapa de implementación del

análisis de la implementación. Si el primero describe el fenómeno dentro de un contexto político amplio, el segundo remite directamente a su estudio sistemático a partir del uso de técnicas, conceptos y modelos provenientes de distintas disciplinas - Ciencia política, Sociología, Teoría de la Organización, la Psicología y Antropología. Desde este punto de vista, el estudio de la implementación es una aproximación a las políticas públicas que surge en la década de los setenta en Estados Unidos y que bebe de su tradición teórica introduciendo al mismo tiempo una nueva perspectiva del proceso político que la convierte, según Kettl (1993) en uno de los principales enfoques de la Ciencia de la administración. (Mahou, 2008, p.39)

#### *2.4.2.2. El estudio de la implementación desde los años setenta hasta la actualidad: Etapas, enfoques y nuevas direcciones*

Pressman-Wildavsky y Bardach inauguran a partir de estas obras el denominado enfoque top-down. Este modelo analítico se encuentra entre la perspectiva clásica y las nuevas realidades administrativas y va a dominar la primera etapa de los estudios de implementación hasta el punto de que Richard Elmore llega a afirmar en uno de sus artículos más influyentes: “En caso de que se incluya el análisis de la implementación en algún libro de análisis de políticas, puede preverse que su enfoque será el del diseño prospectivo.” (Mahou, 2008, p.45)

Se impone, después de años de excesiva confianza en la tecnocracia, economicismo y racionalismo aplicados a la fase decisional, una perspectiva que intenta buscar los factores que explican el fracaso de la puesta en práctica de la mayoría de los programas. A pesar del cariz negativo, estos primeros estudios tuvieron el enorme mérito de llamar la atención sobre el problema de la implementación, de su especificidad como conocimiento y de sus nuevos conceptos y explicaciones<sup>7</sup>. (Mahou, 2008, p.45)

---

<sup>7</sup> Los autores más destacados en esta primera etapa son, además de Pressman-Wildavsky y Bardach, Derthick (1972), Murphy (1973), Van Meter-Van Horn (1975), Berman (1978), Elmore (1978), Sabatier-Mazmanian (1979, 1980, 1983), Levin (1981), Hogwood e Gunn (1984) y Ripley-Franklin (1986).

#### *2.4.2.2.1 Top down*

En esta propuesta para el estudio de la implementación de las políticas públicas se impone una visión totalmente jerarquizada del proceso y por etapas en el que la política que adopta en la mayoría de las ocasiones la forma de ley, es diseñada “arriba” por los decisores y transmitida hacia “abajo” a sus subordinados que se encargan de ejecutarla. La elaboración y puesta en práctica son dos ámbitos separados. Los superiores jerárquicos intentan que las normas entren en vigor con el mayor apego posible a las intenciones de los legisladores, de modo que el éxito de la implementación existirá en la medida en que se den las siguientes circunstancias: (I) los resultados alcancen las metas dispuestas en la ley; (II) los objetivos normativos sean claros y estén perfectamente definidos; (III) la teoría de cambio se fundamente en una relación causal adecuada, y (IV) los recursos (materiales y humanos) sean suficientes. En este contexto, la comunicación interorganizativa, la conformidad por parte de los ejecutores con las reglas establecidas, así como cierto dominio del entorno político, económico y social se convierten en elementos centrales.

Las buenas intenciones del enfoque top-down y el desarrollo de marcos teóricos con una pluralidad de variables que permiten un conocimiento amplio del proceso implementador se los debemos principalmente a la propuesta de Sabatier & Mazmanian (1981).

En definitiva, a la luz de los resultados de los primeros estudios sobre implementación, la realidad político administrativa parece superar las prescripciones vertidas por los top-downers una vez constatado que los programas no son perfectos; los objetivos son, la mayoría de las veces, múltiples, contradictorios y ambiguos; las administraciones no son transparentes ni racionales; la sociedad es hostil y muchas veces contradictoria y el proceso de ejecución de las políticas públicas cuenta con una pluralidad de actores que hace necesaria la reformulación constante del programa (Subirats, 1988).

Donald Van Meter y Carl Van Hon ofrecen un modelo sistémico del proceso, incluyendo los siguientes factores, los cuales condicionan el desempeño del programa (Sabatier & Mazmanian, 1996):

1. Los criterios que rigen las políticas y los recursos básicamente los fondos;
2. El apoyo que existe en el ambiente político hacia las políticas;

3. Las condiciones económicas y sociales;
  4. Las características de las agencias encargadas de la implementación;
  5. La comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre las agencias encargadas de la implementación;
  6. Los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas y
  7. Las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación.
- (párr. 13)

Estos factores según Sabatier & mazmanian (1981) ofrecen en conjunto una buena visión del desarrollo de las políticas, destacando su complejidad y la variedad de factores que pueden asegurar o impedir su implementación exitosa, sin embargo; Sabatier & Mazmanian (1981), van más allá de estos preceptos y exponen que es necesario realizar esfuerzos adicionales para conceptualizar y explorar empíricamente la vinculación entre el comportamiento individual y el contexto político, económico y legal de la acción. En segundo término Sabatier & Mazmanian (1981), exponen que debe notarse que todos los marcos de análisis propuestos subestiman seriamente la capacidad del proceso de implementación, por un lado el acceso formal de diversos actores al proceso de implementación y hasta cierto punto las eventuales disposiciones que determinan en las políticas públicas los funcionarios responsables de la implementación, por último ninguno de los marcos de análisis disponibles pone atención explícita a lo que podría llamarse la trazabilidad de los problemas a los que se divide una política pública (Sabatier & Mazmanian, 1981).

#### *2.4.2.2.1.1 Modelo propuesto por Sabatier & Mazmanian*

De los marcos de análisis para el proceso de implementación en el análisis de las políticas públicas, se tomara en cuenta el propuesto por Sabatier y Mazmanian ya que como menciona Parsons en su libro de políticas públicas se considera uno de los más completos. El modelo que plantea para acercar al proceso de la formulación de las políticas puede extenderse también al estudio de la implementación, además menciona que la obra de Sabatier es quizás la más



sometida a una cantidad considerable de pruebas que la mayoría de las teorías existentes y es considerada como uno de los modelos “de arriba hacia abajo” más depurados. El trabajo de Sabatier y Mazmanian busca coagular las ideas de los modelos de arriba hacia arriba así como del de abajo hacia arriba, como resultado de este dan a conocer condiciones que deben tener una implementación efectiva de los objetivos legalmente establecidos de una política pública. (Parsons, 2005 citado en Ramírez, 2011, párr. 3)

Según Sabatier y Manmanian (1996):

Una mejor comprensión del proceso de implementación de las políticas exige que los descubrimientos e ideas más importantes del variado y gran número de estudios se integren en un marco conceptual suficientemente completo, que pueda a su vez servir de guía para la investigación en el futuro. El marco de análisis propuesto por Sabatier y Mazmanian es un modelo que aunque amplio hace una identificación de las variables básicas y presta atención al modo de como las características de la obligatoriedad vital influyen en los acontecimientos subsecuentes. El marco intenta también captar la naturaleza dinámica de la implementación atendiendo a los cambios de las condiciones socioeconómicas, la opinión pública y como otros factores afectan ese proceso. (párr. 23)

El trabajo de Sabatier y Mazmanian busca:

- Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal y referencia.
- Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio.
- Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas.
- Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas.
- Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y el ejecutivo.

- Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas. (párr.8)

Una las principales tesis que se encuentra en Sabatier & Mazmanian (1981), es que sostienen que muchos de los estudios de caso prestan tanta atención a los detalles de la implementación de los programas, que llegan a perder de vista las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso su totalidad.

Para Sabatier & Mazmanian (1981):

La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica por lo General en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica los problemas que deben atacarse y estipula los objetivos a lograr y estructura el proceso de implementación de diversas maneras. Es así que desde el punto de vista de los autores la función central del análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo proceso. (p.331)

Estos factores pueden dividirse en tres categorías son:

- *Tratabilidad del problema*

La tratabilidad del problema es un segmento de una serie de variables fundamentales a analizar como parte de la implementación, puesto que existen diferentes aspectos específicos que afectan la capacidad de la administración pública al momento de llevar a cabo los programas sociales y así poder lograr los objetivos que cada uno tiene fijados. Esta categoría cuenta con diferentes perspectivas tomadas del marco de Sabatier y Mazmanian (1981) que serán considerados para su consiguiente análisis (Ramírez, 2011, párr.9):

- a. *Disponibilidad de teorías y tecnología probadas:* Contar con una teoría que fundamente la procedencia del programa explicando su origen y que asegure un esperado resultado es un punto parcial en la apertura del estudio de la implementación, si no cuenta el programa con una teoría que valide su existencia a

través del logro de objetivos establecidos, los autores de este marco suponen que en el transcurso del tiempo el programa se verá en circunstancias que pudieran complicar varios aspectos. (Sabatier & Mazmanian P, 33)

- b. *Diversidad de comportamiento en el grupo objetivo:* En este apartado se establece que cuando el problema cuenta con diferentes condiciones o aspectos a modificar a través del programa, se complicará la formulación de reglamentos o procedimientos claros que conlleven a una obstrucción del logro de los objetivos establecidos.
- c. *Porcentaje del grupo objetivo en la población total:* Tener identificado al grupo objetivo permite concebir una visión de la problemática, para ello se supone que cuando el grupo es más grande y fácil de identificar, el apoyo político puede favorecer al programa con más atención ya que entre mayor impacto en la población o grupo que se tiene establecido por objetivo, el programa formará parte importante de la agenda del gobierno.
- d. *Magnitud de las modificaciones en el comportamiento requeridas:* Cuando se tiene identificado el grupo objetivo es razonable considerar la magnitud de los cambios necesarios en las condiciones problemáticas en las que se perciben, representado por el número total de personas que da lugar a la meta que se establece en la normatividad.

Esta breve revisión de las variables involucradas indica que es más fácil resolver los problemas, de acuerdo con Sabatier & Mazmanian (1981);

- 1) Si existe una teoría válida que vincule el cambio en el comportamiento con la disminución del problema, si existe la tecnología necesaria, y si la medición del cambio en la gravedad del problema es poco costosa.
- 2) Si existe una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema.
- 3) Si el grupo objetivo constituye una minoría de población fácilmente identificable en una jurisdicción política dada.
- 4) Si la cantidad de cambios en el comportamiento no es muy grande.

#### *Capacidad de estructurar el proceso de implementación*

De acuerdo con Sabatier & Mazmanian es necesario:

*a. Objetivos claros y coherentes*

La importancia de que los objetivos normativos sean precisos y de que estén claramente establecidos, prestan un auxilio insustituible para evaluar el programa, fungen como directrices precisas para los funcionarios encargados de la implementación y constituyen un recurso para los partidarios del estatuto. En general, mientras más precisas y claramente jerarquizadas se presentan las instrucciones del programa a los funcionarios responsables y al resto de los actores, mayor será la posibilidad de que tanto las decisiones políticas de las dependencias como el comportamiento de los grupos objetivo sean congruentes con los ejes establecidos dentro de la política social.

*b. Incorporación de teorías causal adecuada*

Toda reforma importante contiene, por lo menos implícitamente, una teoría causal respecto a la manera de alcanzar los objetivos de una política. Para considerar que un programa cuenta con una teoría fundamental en la que está basado un programa es necesario considerar ciertos requerimientos:

- 1) Que los principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos.
- 2) Que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos, con los que está establecido dentro de la normatividad.

*c. Recursos financieros*

Evidentemente, el dinero es un recurso clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos. Además, los programas regulativos clásicos necesitan contratar personal y llevar a cabo análisis técnicos relacionados con el desarrollo de reglamentos, con la administración de concesiones y licitaciones y con la supervisión en el seguimiento de los beneficiarios. Se sostiene que existen además tremendas presiones para lograr que las reglamentaciones sustituyan gradualmente la imposición de obligaciones en áreas del interés público por incentivos económicos adicionales. (Sabatier & Mazmanian, p. 39)

*d. Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación*

La dificultad de coordinar las acciones dentro de una dependencia gubernamental dada y entre las numerosas instancias de gobierno que suelen estar involucradas en las tareas de implementación resultan ser factores que afectan el proceso de los programas. Por lo tanto, uno de los atributos más importantes de cualquier programa es lograr integrar jerárquicamente a las agencias encargadas de la implementación.

El grado de integración jerárquica entre las agencias encargadas de la implementación está determinado:

- 1) Por el número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos.
- 2) Por la capacidad que se otorgue a los promotores de objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto.

Las instancias de veto o aprobación comprenden todas aquellas ocasiones en las que un actor tiene capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos independientemente de su autoridad legal.

*e. Reglas de decisión de las instituciones encargadas*

La política establecida debe contar con una ley para influir más fuertemente en el proceso de implementación y de esta manera formular las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán acatar a lo largo del proceso del programa.

*f. Reclutamiento de directivos y personal*

Los funcionarios de la dependencia responsables deben estar profundamente comprometidos con el logro de los objetivos de los programas. Un programa necesita que quienes lo implementan no se limiten a adoptar una posición neutral, sino que estén suficientemente comprometidos, de modo que desarrollen nuevos reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas y para hacerlas valer frente la

resistencia de los grupos objetivos o hasta de los funcionarios públicos renuentes a llevar a cabo los cambios prescritos.

*g. Posibilidades formales de acceso a actores externos*

Así como la ley puede influir en el proceso de implementación estableciendo las características de las agencias responsables, puede también ejercer influencia sobre la participación de dos grupos de actores ajenos a esas instituciones:

- 1) Los beneficiarios potenciales y los grupos objetivo del programa.
- 2) Las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias.

- *Variables No Normativas Que Condicionan La Implementación*

- a. Condiciones socioeconómicas*

Las condiciones económicas pueden influir en el proceso de implementación en diferentes sentidos. Por un lado, la variación en las condiciones socioeconómicas puede afectar la percepción de la importancia relativa del problema que enfrenta una ley. A medida que con el tiempo otros problemas sociales vayan considerándose más importantes, se disminuye el apoyo político a favor de la asignación de recursos escasos contemplada por la ley original. En otro punto, la implementación se entorpece cuando ocurren cambios en las condiciones socioeconómicas locales y, como ya se dijo, en la gravedad del problema enfrentado. Tal variación tiene como consecuencia que surjan enormes presiones para que se flexibilicen los reglamentos y se concedan amplios márgenes de maniobras administrativas a las unidades locales.

- b. Atención de los medios al problema*

Esta variable es crucial porque media entre los cambios en las condiciones socioeconómicas y las percepciones que de esos cambios tienen el público en general y en menor medida las élites políticas. Además, la tendencia de la mayoría de los canales de televisión y de los periódicos a explotar un asunto al extremo para luego enfocar

bruscamente su atención en cualquier otro tema, resulta ser un obstáculo real para conciliar el apoyo político.

*c. Apoyo del público*

El público puede influir en el proceso de implementación por lo menos de tres maneras:

- 1) La opinión pública y su interacción con los medios de comunicación pueden afectar intensamente la agenda política, es decir, los temas que serán discutidos por las legislaturas.
- 2) Existe clara evidencia de que los legisladores se dejan influir por sus electores en lo que respecta a los asuntos que son de mayor importancia para éstos.
- 3) Las encuestas de opinión pública son utilizadas con frecuencia por los administradores y las autoridades para apoyar sus posiciones políticas particulares.

*d. Actitudes y recursos de grupos de ciudadanos*

El comportamiento de los actores políticos se ven influidos por el ciclo de elección en el que las personas acondicionan su comportamiento a medida que los medios de comunicación y el público le toman mayor importancia a otros asuntos. Los grupos de electores interactúan de muy diversas maneras con el resto de las variables que participan en el marco de análisis. En una primera instancia, sus recursos financieros tenderán a modificarse de acuerdo con el grado de apoyo público del que goce su posición y con la magnitud del cambio conductual decretado por los objetivos normativos.

*e. Apoyo de las autoridades*

Las autoridades pueden influir en las políticas efectuando supervisiones informales o induciendo cambios formales en los recursos legales y financieros de la dependencia. La supervisión resulta de la interacción continua de la dependencia con sus autoridades legislativas y ejecutivas y se lleva a cabo a través de auscultaciones formales, entrevistas con el personal y los legisladores de las comisiones más importantes,

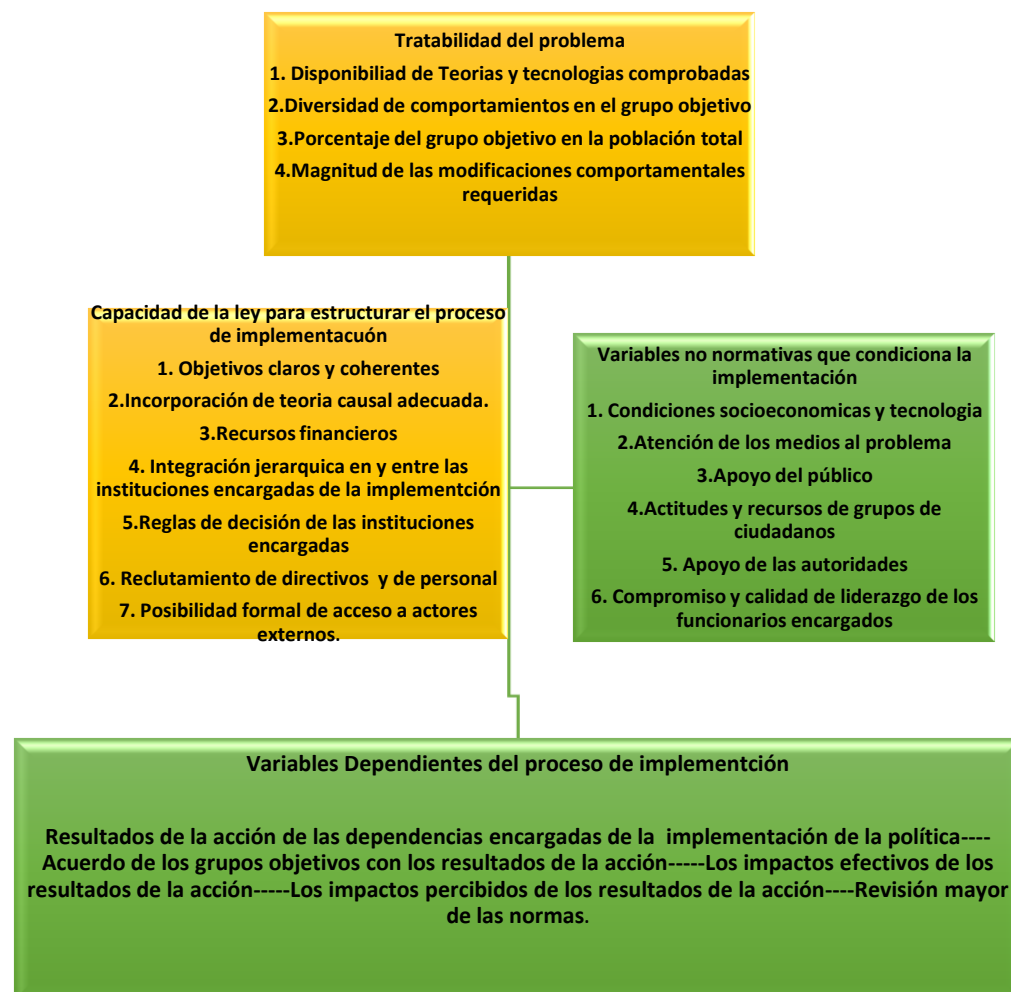
solicitudes de rutina por parte de los legisladores en relación con las quejas de los ciudadanos y otros procedimientos por el estilo.

*f. Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados*

Este factor incluye por lo menos dos componentes: la orientación y la prioridad que tengan tales objetivos en la escala de preferencias de los funcionarios y la capacidad de los funcionarios para dar cumplimiento a esas preferencias, es decir, su capacidad para ir más allá de lo que se podría esperar razonablemente en el uso de los recursos disponibles.

El compromiso de los funcionarios de la agencia dependerá, en parte o en gran medida, de la capacidad que hayan tenido para institucionalizar de cierta manera de operar seleccionando a las instituciones y a los funcionarios de más alto nivel. (Sabatier & Mazmanian 1981, p. 333-359)





*Figura 5.* Diagrama de Flujo de las variables del proceso de Implementación

Fuente: (Sabatier & Mazmanian, 1981)

En este marco después de explicar en detalle el modelo propuesto por Sabatier & Mazmanian (1981), se considera que este modelo es muy completo para explicar el éxito o fracaso de las políticas de seguridad ciudadana en el Distrito de Bogotá, en ese sentido se abordarán algunas de las variables que abarcan los autores para explicar nuestro caso de estudio.

#### *2.4.2.1 Bottom-Up*

Esta segunda etapa la vamos a encontrar en los años setenta; se caracteriza como un nuevo modelo de análisis centrado más en los actores “a pie de terreno” que en los responsables políticos. Si el modelo de top-down dirige su atención a la secuencia que sigue un programa desde que es aprobado por el centro político.

El modelo bottom-up sigue de forma inductiva el proceso contrario, parte del impacto (no del resultado o input) que provoca la intervención del poder público y del conjunto de actores que interactúan en el nivel operacional para definir primero posibles soluciones organizativas de la agencia implementadora y segundo y fundamentalmente, averiguar hasta qué punto el programa gubernamental ha influido en los resultados finales de la política. (Mahou, 2008, p.49)

Sus principales defensores -Lipsky (1971, 1980), Hanf-Scharpf (1978), Elmore (1979), Berman (1980), Nakamura-Smallwood (1980), Fudge (1981), Hjern-Hull (1982), Hanf (1982)- parten de la constatación de un hecho irrefutable: la realidad social es altamente compleja y las políticas públicas por extensión, son también complejas al incidir en varios sectores que abarcan una pluralidad de organizaciones, actores y niveles de gobierno con diferentes intereses, objetivos y recursos. (Mahou, 2008, p.49)

Otra de las proposiciones capitales del modelo top-down, la separación entre política y administración deja paso a la idea del proceso político como continuum decisional en el que la división entre las distintas fases no está claramente delimitada ni ocurren secuencialmente. Por el contrario, el proceso es cíclico de modo que los resultados de la implementación pueden anteceder e influir en la marcha de la formulación y muchas decisiones importantes pueden tomarse durante la puesta en práctica, en circunstancias bajo las cuales: (I) los conflictos no puedan resolverse durante la fase decisoria, (II) se considere necesario tomar decisiones clave cuando los implementadores dispongan de todos los hechos e información relevante, (III) cuando se crea que los implementadores dispongan de mejores recursos para tomar decisiones, (IV) cuando se disponga de poca información sobre el impacto real de las

nuevas medidas y (V) cuando se reconozca que las decisiones cotidianas exigen negociación y compromiso entre grupos poderosos. (Mahou, 2008, p.50)

Sin embargo, al igual que el modelo top-down, la perspectiva bottom-up también ha recibido críticas. Las principales proceden de los ámbitos teórico y normativo. Desde el punto de vista teórico, algunos autores han señalado el carácter limitado de la teoría “de abajo a arriba” fundamentada en informaciones procedentes de estudios de casos concretos y de escasa generalización. Desde el punto de vista normativo, Hogwood y Gunn (1984) sostienen que la relación entre formuladores de las políticas e implementadores está siempre dominada por el hecho de que los primeros deben su posición a un proceso de elección democrática del que deriva su legitimidad, mientras que los segundos no lo ostentan. (Mahou, 2008, p.51-52)

Tabla 4. *Comparación de los modelos Top down y Bottom up*

	Top Down	Bottom-up
Interés Inicial	Cumbre, decisión gubernamental generalmente establecida en una Ley.	Red (network); estructura de implementación local implicada en el ámbito político.
Identificación de los actores en el proceso	Desde arriba hacia abajo y del gobierno hacia el sector privado (la teoría causal considera esencial un entendimiento adecuado de la estructura de incentivos de los grupos afectados.	Desde abajo (gobierno y sector privado hacia arriba).
Criterios evaluativos	Interés en el logro de los objetivos formales (cuidadosamente analizados)	Básicamente el analista escoge lo más relevante para el estudio del problema. No requiere ningún análisis cuidadoso de la decisión oficial gubernamental
Interés en conjunto	Como se puede dirigir el sistema para lograr los resultados establecidos por las decisiones	Interacción estratégica entre múltiples actores en una red.

Fuente: (Mahou, 2008)

### **2.4.3 Momentos de implementación de política**

La implementación se relaciona con la ejecución de los mandatos que se encuentran consignados en las directrices de política, en esta parte del proceso se busca lograr objetivos, tener resultados, generar los impactos deseados; es un momento en el que el propósito consignado, verbalizado en el mandato se encuentra con las dificultades de la realización.

No es suficiente establecer entonces mandatos en los cuales se señalen lineamientos que orienten el accionar de gobernantes, funcionarios de Estado y ciudadanos en la solución de problemas sociales que aquejan a la totalidad o parte de la población, también se requiere que esas directrices se operacionalicen, se lleven a cabo, se implementen.

Dado lo anterior, se tiene como objetivo en este apartado, la introducción en una caracterización general de lo que significa la operacionalización o implementación de directrices de política, para lo cual se abordan los siguientes temas: agenda de operacionalización y espacios de problematización de la implementación. Las instancias de implementación, las redes.

Si bien con la estabilización de las decisiones de orientación de política se cierran los debates sobre cómo entender el problema y qué hacer frente a él, con la implementación realmente se presenta un nuevo escenario de confrontación, de pugnacidad, de exclusiones e inclusiones, de lucha política y movilización de los actores sociales (Lozano, 2007).

Con la implementación la acción de las autoridades estatales se despliega en el territorio, se divide en segmentos de agenciamiento especializados que laboran de manera sucesiva y simultánea. Con la implementación se pueden multiplicar los escenarios de confrontación, las tematizaciones varían y se centran más en el cómo hacer, con qué recursos se cuentan, quiénes lo hacen.

#### **2.4.3.1 Directrices, agendas y espacios de problematización**

La manera como se han estabilizado las directrices de política, determina en buena medida la forma como se configura el campo de controversia del momento de la implementación. Para algunos autores los objetivos establecidos en el marco de las

directrices de política pueden ser poco o bastante claros e igualmente pueden llegar a establecer procedimientos suficiente o insuficientemente precisos.

En ocasiones los gobernantes llegan a promover consenso en torno a objetivos poco claros por los costos políticos que se logran derivar de una confrontación entre actores con intereses opuestos y fuerte posicionamiento que ponen en vilo la estabilidad política del gobernante; lo anterior significa que:

- a. La confrontación se traslade a los espacios en donde se diseñan las agendas operativas de la política.
- b. Los administradores de política tengan un juego amplio de asuntos de direccionamiento.

En casos en los cuales los procedimientos definidos en los marcos de política son precisos, las decisiones de implementación posiblemente llegaran a ser igualmente precisas pero las acciones adelantadas pueden ser inflexibles y responder poco a cambios del contexto. (Lozano, 2008,p. 90)

En ese marco según Lozano (2008, p. 91) los rumbos que tome la implementación de política están muy relacionados con dinámicas macro de gestión de los aparatos estatales, dinámicas que en general no son homogéneas; entre ellas se encuentran por ejemplo, las formas de descentralización político administrativa, formas de regionalización y territorialización, configuración de sectorialidades, relaciones intergubernamentales, diseños institucionales macro y micro, modelos administrativos socializados, capacidades en términos de saberes acumulados e incorporados por el funcionamiento estatal, cultura administraba entre otros. Sin embargo, la problematización no se limita a los asuntos de coordinación, cooperación y sinergia sino igualmente se hace extensiva a la existencia de querellas que se dan entre actores no estatales, estrategias que involucran la concurrencia de organizaciones comunitarias de base, organizaciones con fines y sin fines de lucro y el Estado mismo. (Lozano, 2008, p. 94).

En este sentido, es posible afirmar que tendencialmente los escenarios de confrontación y debate de los procesos de implementación se configuran atendiendo a dos dinámicas: De una parte aquellas en la que dominan las discusiones provenientes

de los implementadores y expertos, centrados en asuntos de carácter administrativo y jurídico o asociados a dilemas de naturaleza especializada y técnica, de otra parte aquellas en las cuales participan miembros de poblaciones objeto, consumidores de bienes y servicios, población objeto. (Lozano, 2008, p. 95-96)

#### ***2.4.3.2 Instancias de implementación, programas y redes***

El estudio de los procesos de implementación permite redimensionar nuevamente la significación que tiene el fenómeno de las políticas públicas. La definición inicial las caracterizaba como un proceso social en donde se producen acciones gubernamentales, orientadas a identificar y solucionar problemas de diferente naturaleza mediante la consecución de objetivos y de resultados.

La configuración de las políticas públicas no se puede reducir exclusivamente a acciones gubernamentales, dado que son procesos cuya naturaleza y dinámica se inscribe y es inteligible en el marco de sistemas políticos. Es igualmente claro que se trata de un fenómeno en el cual se involucran acciones legislativas y judiciales, así como factores de cultura política, de organización y de movilización de sectores sociales, políticos, económicos y culturales que entran en conflicto o promueven proyectos de vida colectiva. (Lozano, 2008, p.92)

Cuando abordamos la constitución de los espacios de controversia en el momento de definición de directrices de política encontramos que éstos estaban constituidos por una red de instancias que dibujaban las trayectorias de los requerimientos, los lugares de la visibilidad y la confrontación; en el caso de la implementación, igualmente nos encontramos con una red de instancias que ejecutan la política, hacen seguimiento y evalúan. (Lozano, 2008, p.93)

La ejecución de directrices de política en un ámbito de intervención determinado, por lo regular, requiere la concurrencia de varias organizaciones estatales de diferentes órdenes territoriales (nacionales, seccionales, regionales, municipales) y de diferentes ámbitos funcionales (control, asesoría, financiación, direccionamiento, y coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento); así como de organizaciones

internacionales, privadas orientadas al lucro, ONG y organizaciones comunitarias de base de diversa naturaleza.

En los diseños macro-organizacionales estatales, se plantean varias estrategias para la operacionalización de las políticas; estos diseños ordenan la acción en función de lógicas sectoriales y territoriales, pero también en función de redes de unidades organizaciones (oficinas, comisiones, grupos de trabajo) que pertenecen en momentos a diversas entidades pero que sin embargo convergen en el tratamiento de asuntos comunes.

Tanto las organizaciones, como las unidades organizaciones son grupos formales o dispositivos articulares de saberes, funcionarios, recursos económicos, sistemas de servicios, estrategias gerenciales y programas orientados a ejecutar directrices de política.

La identificación de las redes organizacionales centradas en asuntos o problemas específicos de implementación de política, permiten establecer que no necesariamente estas hacen parte de una misma organización, un mismo sector jurídico administrativo, una misma rama del poder de Estado, o un mismo nivel territorial. (Lozano, 2008, p.94)

Esta dinámica constituye todo un reto para la ejecución de las políticas porque las relaciones entre estos operadores no obedecen necesariamente a jerarquías verticales que garanticen unidad de mando; lo propio de las lógicas de implementación es la existencia de estrategias gerenciales, múltiples campos de especialización, culturas organizacionales variadas, dinámicas institucionales que definen, conciben y priorizan de manera diversa sus propias actividades, objetivos y resultados.

Un segundo eje del soporte material de la implementación lo constituyen los sistemas de reglas. A pesar de la existencia de marcos normativos-jurídicos que contribuyen a la unidad de acción, convirtiéndose en referente común para las burocracias y los gobernantes (factor programático), la producción del ordenamiento jurídico no es homogénea y su discusión, estabilización y promulgación se juega en tiempos políticos y sociales diversos. De otra parte la normatividad de la implementación no se limita al ordenamiento jurídico, sino igualmente a sistemas de reglas socio técnicas las

cuales se imponen a los ejecutores y poblaciones intervenidas, son objeto de control y se incorporan en los dispositivos materiales de los equipamientos estatales (Estándares supranacionales), una parte de estas reglas se integran a los ordenamientos jurídicos.

El tercer eje estructurante de la implementación es sin duda los programas gubernamentales. Los programas y proyectos son integradores de recursos, objetivos, resultados, impactos, funcionarios y modelos gerenciales, población objeto y territorialización de la acción. Es claro que el diseño de directrices de política constituye un proceso en el cual se fija un curso para la intervención de Estado, pero es igualmente imprescindible entender que esa orientación adquiere una nueva dimensión cuando la acción se traduce en un conjunto de objetivos y resultados que cuentan con recursos asignados en tiempos explícitamente programados. En ese marco la implementación cuenta con una dimensión material que permite aislarla e interpretarla. Un componente organizacional, un componente normativo, y un componente que se soporta sobre programas, proyectos, contratación e instrumentos de focalización. (Lozano, 2008, p. 96),

## **2.4 Estudio de la Gobernanza, redes y gestión de redes**

Tal como afirma O'Toole (1989) a pesar de que no es realista esperar que la investigación futura llegue a unificar los marcos normativos que subyacen en estos dos enfoques, vale la pena intentar su síntesis en algunos problemas empíricos, lo cual supondría desarrollar los puntos fuertes y los aspectos contextuales de cada una de las perspectivas.

No obstante, mientras unos autores hablan de síntesis o combinación, otros prefieren aplicar “apropiadamente” y de forma alternativa los modelos top-down y bottom-up de acuerdo con el área de política sobre la que se desee actuar (Peters, 1995), la organización implementadora (Elmore, 1978), la etapa del policy-making (Dunsire, 1978; Saetren, 1983), el contexto de la política (Berman, 1980), o el grado de “ambigüedad” y “conflicto” presente en el proceso (Matland, 1995). El objetivo último de estas investigaciones es, según Goggin et al (1990, pp. 17-18) superar los problemas conceptuales y metodológicos presentes en los modelos tradicionales y



hacer de la implementación un campo de estudio más “científico”. (Mahou, 2008, p.53)

En este sentido, O’Toole (1989) distingue cuatro contribuciones indirectas en el estudio de la puesta en práctica procedentes de la Ciencia política y administración pública: análisis institucional, estudio de la Gobernanza, redes y gestión de redes, y aproximaciones formales y deductivas. (Mahou, 2008, p.54).

Según O’Toole, la investigación sobre implementación depende fuertemente de la tradición institucional, en especial de dos perspectivas que han tenido una importante difusión en los últimos años: el “análisis y desarrollo institucional”, cuyos máximos exponentes Ostrom, Gardner y Walker (1994) centran su análisis en todo tipo de formas institucionales, particularmente en los sistemas de actores autoorganizados al margen de la autoridad formal, y el “institucionalismo centrado en los actores”, bajo el cual autores como Mayntz y Scharpf (1995) construyen modelos de escenarios multiactor. (Mahou, 2008, p. 54).

Existen otras aportaciones de la Ciencia política al estudio de la implementación que nos señala O’Toole, como son los estudios sobre relaciones intergubernamentales o de gestión en red. Este término que revela uno de los aspectos de mayor trascendencia en el proceso político describe la interacción entre diferentes niveles de gobierno durante las fases de formulación e implementación de una política pública. Estamos ante lo que Dente (1985) denomina “gobierno de la fragmentación” donde coexisten entramados de relaciones e intereses diversos, de superposición de niveles y competencias, de límites cada vez más imprecisos entre lo público y privado (Subirats, 1988, p. 119). Como un actor más, el objetivo de cada organización gubernamental al relacionarse con otras organizaciones dependerá de sus recursos y de lo que desee obtener (Rhodes, 1986), de modo que, a pesar de que una organización pueda estar formalmente subordinada a otra, la relación que existirá entre ambas es de “interdependencia”. Ello no significa que todas las organizaciones poseen los mismos recursos. La cantidad y calidad de recursos pueden diferir, si bien todas tienen una mínima capacidad de discrecionalidad y poder de negociación a lo largo del proceso político. (Mahou, 2008, p. 54).

### **2.4.1 La Gobernanza en la implementación de políticas públicas**

Este aporte para el análisis de la implementación de las políticas públicas aun cuando ha tenido diferentes cuestionamientos por su reciente configuración, se ha convertido en un eje muy importante para dar respuesta a nuevos actores que han entrado a hacer parte de la esfera pública, tanto en la toma de decisiones como en el proceso de implementación de la política.

Debido a que la alta complejidad que rodea a toda cuestión política, y por extensión al proceso implementador, conduce a que las teorías que sustentan su estudio tengan escasa capacidad generalizadora, máxime cuando están fundamentadas en informaciones y datos procedentes de casos concretos y son construidas con aportaciones de diferentes campos de conocimiento. El carácter interdisciplinario y orientado a lo específico propio del análisis de las políticas públicas, si bien en un principio refuerza su potencial explicativo, se convierte al mismo tiempo en su principal talón de Aquiles al quedar “dominado por lo contingente” (Pasquino, 1993) e imposibilitar el salto del análisis empírico a principios universales. (Mahou, 2008, p. 55)

Siguiendo a Mahou (2008):

En el marco de este estudio definimos implementación como proceso político en el que interactúan una serie de actores que, conjuntamente, intentan tomar decisiones y poner en marcha las medidas y los objetivos contemplados en un programa, el cual evoluciona por modificación y adaptación a las circunstancias y al entorno sobre el que desea incidir. (p. 55)

(Matland, 1995) considera que la perspectiva bottom-up ofrece una visión más realista sobre el proceso de implementación ya que posibilita el estudio de la política desde el punto de vista de los principales participantes (población objeto e implementadores) y su encuadre en un contexto específico. Siguiendo estas dos variables- actores y entorno, Berman (1978) habla de dos niveles en la implementación política, el nivel de la macroimplementación, en el que actores situados en organismos centrales conciben un programa de gobierno y el nivel de la microimplementación donde las organizaciones locales reaccionan a los planes del macronivel, desarrollando e implementando sus propios programas. Según este autor, muchos de los problemas de

implementación aparecen en el momento en que una política diseñada en el nivel macro interactúa con el escenario institucional micro, debido a que los responsables solamente pueden influir de manera indirecta en los factores micronivel. La puesta en práctica, por tanto, surge de la interacción de la política y el contexto, el cual puede contribuir a modificar las normas o programas emanados del centro decisor y adaptarlas a sus propias circunstancias. Es en este momento cuando se producen las transformaciones más importantes en la política. (Mahou, 2008, p. 56)

En la misma línea, Palumbo, Maynard-Moody y Wright (1984) afirman que si los implementadores no tienen libertad para adaptar el programa a las condiciones locales es probable que la política fracase. Del mismo modo, Hjern y Hull (1985 y 1987), centrados en el estudio de las denominadas estructuras de implementación concluyen que el éxito de un programa depende, en gran medida, de las habilidades de los individuos en adaptar la política a las condiciones locales en el seno de estas estructuras. Por su parte, el enfoque retrospectivo de Richard Elmore (1979) incide, frente al enfoque prospectivo, en la misma idea utilizando los siguientes argumentos: — La habilidad para resolver el problema no depende del control jerárquico, sino de la "discreción maximizada" en el punto exacto en donde el problema tiene lugar. — Durante la adaptación la autoridad se encuentra dispersa, de modo que el resultado no puede ser pronosticado o medido en función de la jerarquía formal o control. Las políticas de la comunidad, los comportamientos de los individuos fuera de los dominios de la implementación y los comportamientos de los individuos y grupos dentro de las organizaciones implementadoras son determinantes en los resultados de la política. — Los objetivos de los implementadores están sujetos a cambios en cada momento en que el programa es adaptado a su entorno. (Mahou, 2008, p. 56)

(Wildavsky y Majone, 1979 citado en Mahou, 2008,), concluyen algo importante para el estudio de la implementación:

1. Las políticas son disposiciones, esto es, tendencias o potencialidades de posibles actuaciones y no marcos de acción cerrados.
2. La implementación da forma a la política transformando sus objetivos y recursos y ajustando los medios a los fines. Bajo esta perspectiva, la implementación forma parte y es, en sí misma, un proceso político. (p. 59)

A juicio de Kettl (2000, p. 23-24), la teoría de redes ha proporcionado un adecuado marco de análisis para entender la interconexión, cada vez más creciente, entre distintas organizaciones que trabajan conjuntamente para implementar las políticas. En la nueva Gobernanza, el gobierno actúa con el concurso de otros actores, más allá de estructuras jerárquicas en contextos dominados por relaciones horizontales. Esta perspectiva proporciona un “foco” diferente sobre la implementación, anticipado previamente por el enfoque bottom-up. A diferencia de este y otros enfoques próximos, el paradigma de la Gobernanza concede mayor atención a las relaciones de dependencia y a valores relacionados con el carácter público del Gobierno como la justicia, igualdad y equidad. Al mismo tiempo, en este tipo de investigaciones la implementación no es percibida como una etapa posterior al diseño y toma de decisión en el interior de estructuras jerárquicas, sino más bien como un “proceso externalizado de actores públicos y privados” (Hill y Hupe, 2003, p. 110) que buscan poner en práctica una política o programa a través de fórmulas de consenso y de cooperación entre los mismos. En este sentido, la teoría de la Gobernanza es una muestra de la vitalidad que siguen teniendo las preocupaciones que habían aflorado en el campo de la implementación a partir de las primeras críticas suscitadas por el carácter simplista de la aproximación top-down (O’Toole, 2000, p. 277).

Según O’Toole (2000), en el trabajo de Stoker no solamente se combinan los modelos top-down y bottom-up en un enfoque coherente basado en el régimen, sino que pueden deducirse recomendaciones prácticas, bajo una perspectiva de Gobernanza que percibe la implementación como un aspecto más a tener en cuenta. También el trabajo de Edward Weber (1998) conecta el tema de la Gobernanza con la implementación. Centrado en averiguar los requisitos de cooperación que permiten resolver el problema ambiental en Estados Unidos, su estudio intenta integrar los modelos top-down y bottom-up utilizando herramientas analíticas que explican escenarios en los que interactúan diferentes actores. Por su parte el proyecto de Lynn, Heinrich y Hill (1999 y 2000) intentan sintetizar aquellos factores que influyen sobre el desempeño político desde numerosos niveles, teniendo en cuenta variables propias del análisis de implementación en un contexto general de Gobernanza. (Mahou, 2008, p. 63).

Pierre y Peters (2000) sintetizan estos cambios en los siguientes términos:

1. Crisis financiera del Estado durante los años ochenta y noventa.
2. Desarrollo de una ideología orientada al mercado.
3. Fenómeno de la globalización.
4. Fracaso del desempeño del Estado
5. Emergencia de la Nueva Gestión Pública.
6. Cambio social e incremento de la complejidad de las demandas sociales (interés en temas como la participación, protección medioambiental y género).
7. Aparición y desarrollo de organizaciones regionales e internacionales.
8. Nuevas formas de coordinación y dirección política. . (Mahou, 2008, p. 63)

Este último uso es el que se ha acogido con mayor beneplácito para entender la Gobernanza entre los académicos, tanto europeos como latinoamericanos. Como se observa, es un concepto analítico (intenta comprender y describir una realidad) antes que normativo o prescriptivo (como en el caso de la “good governance”); esta idea permite a la vez mantener el concepto anterior de Gobernabilidad en sus mismos términos y sin mayores problemas.

En suma, una concepción acerca de la Gobernanza moderna se podría caracterizar del siguiente modo:

- a) La Gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, en la medida en que involucra actores no estatales. La interdependencia entre organizaciones contribuye a opacar los límites entre el sector público, el privado y el voluntario.
- b) La Gobernanza se refiere también a instituciones, específicamente a un tipo de arreglos institucionales proclives a la cooperación e interacción social.
- c) Incluye la idea de auto ajuste, tomada tanto de la cibernética como de la concepción de un mercado autorregulado en un cuadro de relaciones triangulares entre actores públicos de todos los niveles, actores de la sociedad civil y actores económicos.

d) El paso de una dirección jerárquica de la sociedad -concepción tradicional de gobierno- hacia estilos de decisión más horizontales y cooperativos, que se expresan en diversas estructuras de gobierno, algunas de las cuales son redes de políticas.

e) Los actores en red se relacionan de modo más cooperativo, lo que implica la negociación y no la imposición como modo de llegar a acuerdos. Esto no excluye la posibilidad de conflicto, sino la vocación de intercambiar recursos, conciliar intereses y lograr compromisos mutuos.

f) La Gobernanza implica una transformación de las estructuras institucionales formales. Las estructuras de Gobernanza gozan de diversos niveles de autonomía respecto del aparato político administrativo. No obstante, el Estado conserva una capacidad imperfecta e indirecta para dirigir estas estructuras y fundamentalmente las redes.

g) Implica la descentralización y fragmentación de la gestión en procesos que tienen lugar en múltiples sitios geográficos y en diversos niveles institucionales, como en el caso de la Unión Europea. (Jiménez, 2008, P.43)

De esta manera, se tiene en el castellano dos términos y dos conceptos diferentes: “Gobernabilidad” y “Gobernanza” (en algunos países se le llama gobernancia), e incluso un tercero si se quiere: “gobernación”. No ocurre así en el inglés o francés, donde en los últimos tiempos se ha usado el mismo término: “governance”. Si realizamos una correspondencia con el inglés (algo forzada y con algunos inconvenientes), tendríamos las siguientes equivalencias:

a) Gobernación. Se correspondería con el viejo término de “governing”, entendido como elemento procedimental de gobernar, la acción de gobernar.

b) Gobernabilidad. Se correspondería con la extraña palabra -poco usada- de “governability”, entendida como capacidad del sistema político para dar respuestas a demandas sociales y ejecutar políticas. Algunos autores llevan la responsabilidad más allá al atribuir la Gobernabilidad al sistema social (Prats i Català, 2001).

c) Gobernanza. Correspondería a la última significación de la “governance”; se relaciona con ciertas características de una sociedad o comunidad en cuanto a

presentar un determinado tipo de estructuras, redes e instituciones que posibilitan las interacciones y estilos horizontales de intercambio y cooperación entre el gobierno y diversos actores en procesos de políticas públicas. Sería una cualidad del sistema político-social.

El análisis debería ocuparse de indagar quiénes participan, cómo lo hacen, con qué recursos y qué intereses son representados, y por otra parte, quiénes son excluidos y cómo se articulan los intereses particulares de los miembros de las redes con la garantía del interés general. Éste es un tema que invita, por ejemplo, a realizar análisis de políticas públicas.

- a) La noción de “policy network” -red de políticas- desarrollada a partir de los 70 es un elemento central de la concepción contemporánea de Gobernanza. Como se dijo, esta última, se refiere en esencia a una forma de coordinación social ejercida a través de redes que en lo político se plasma en una nueva forma de gobierno, en donde la toma de decisiones de política pública se realiza en redes de políticas, escenarios de autogobierno, políticas contractuales, etc.; todas ellas expresiones de una tendencia a la coordinación horizontal antes que al ejercicio vertical de la autoridad. En este caso, se trata de una evolución que parecería ir del análisis de políticas públicas hacia la Gobernanza, en donde la noción de red se convierte, desde un esquema de representación de las relaciones entre actores durante la construcción de una política pública, en la caracterización de una nueva forma de gobierno que trasciende la coordinación política ejercida primordialmente por el Estado o la coordinación a través del mercado (Zurbriggen, 2003; Zurbriggen y Darscht, 2004; Gaudin, 2002; Mayntz, 2000)

La Gobernanza va más allá que la Gobernabilidad, pues está interesada en el proceso de gobierno antes que en incrementar sólo la capacidad del mismo. Sin embargo, su tesis central consiste en afirmar que aunque los gobiernos adoptaron fórmulas ofrecidas por los análisis de políticas públicas y la NGP a fin de asegurar la Gobernabilidad, el resultado obtenido de estas prácticas fue el de desarrollar y posibilitar socialmente la Gobernanza: “Lo que se tuvo que iniciar por razones de eficiencia terminó por generar y normalizar un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en lo concerniente a la dirección de la sociedad. ‘Redes de políticas’,

‘asociaciones público-privadas’, ‘democracia participativa, deliberativa’, ‘presupuesto participativo’, ‘contraloría social’, ‘auditoría ciudadana’, ‘ámbito público no estatal, lo gubernamental’, ‘participación solidaria’, ‘cogestión del poder’ (...) han sido algunos de los nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente, interactivo, en coproducción y corresponsabilidad.”(Aguilar, 2007: 13).

Sin embargo, este carácter “contenedor” lleva a que la Gobernanza adquiriera, al mismo tiempo, la apariencia de un concepto escurridizo con numerosas definiciones y un número inabarcable de variables explicativas. En efecto, este término procedente del inglés *governance* y que ha sido traducido también como “gobernación”, “gobierno en red” o “gobierno relacional” presenta una multitud de definiciones. Unas altamente genéricas, como la de Stoker que percibe la Gobernanza como la “capacidad de actuar, reuniendo los recursos requeridos para llevar a cabo los fines colectivos de la sociedad” (1991, p. 51) o la de Lynn que la define como “los regímenes de leyes, normas administrativas, resoluciones judiciales, y prácticas que constriñen, prescriben y posibilitan la actividad gubernamental” (1999, pp. 2-3). De forma más concreta, Rhodes se refiere a ella como “redes auto-organizadas e inter-organizacionales” (1997, p. 15), mientras que para McGregor supone “la aplicación de poder y autoridad en una forma que compromete a actores políticos relevantes en las decisiones de gestión” (1993, p. 182). Esta pluralidad de definiciones es reflejo de los distintos enfoques que surgen dentro de la teoría de la Gobernanza. A este respecto, Rhodes (1997, pp. 46-52) habla de un total de seis “usos” de Gobernanza que podemos ordenar en torno a tres grandes focos:

1. Usos orientados a la reforma administrativa vía introducción de técnicas procedentes de la gestión privada: Gobernanza como “Estado mínimo”, como “Gobernanza corporativa” y, como “Nueva Gestión Pública”. — Usos orientados a la interacción entre diferentes actores públicos y privados: Gobernanza como “sistema socio-cibernético” y como “redes auto-organizadas”. — Visión integral bajo la forma de Gobernanza como “buena Gobernanza”.
2. La “Gobernanza como Estado mínimo” es una redefinición de la intervención pública a través del desarrollo del mercado, la privatización y la reducción del funcionariado. Por su parte, la “Gobernanza como Gobernanza corporativa” se refiere



al sistema por el que se dirigen y controlan las organizaciones tanto públicas como privadas, mientras la “Gobernanza como Nueva Gestión Pública” centra su interés en la competencia, mercados, clientes y posibles consecuencias. Dentro de los usos que enfatizan la participación de diversos actores, “la Gobernanza como sistema socio-cibernético” incide en la idea de que las políticas son resultado, no de un gobierno central, sino de intervenciones e interacciones sociales, políticas y administrativas entre participantes que se necesitan mutuamente y negocian entre sí. (Jiménez, 2008, p. 51-52)

Hill y Hupe (2003) distinguen tres “lugares” o “escenarios” en la Gobernanza: “escenario político-administrativo” (lugar de las relaciones político-sociales, esto es, el nivel del gobierno nacional y las “altas instituciones del Estado” donde se formulan las políticas y existe, según Matland (1995) cierto nivel de ambigüedad y conflicto), “escenario institucional” (lugar de relaciones institucionales intermedias tanto verticales y horizontales entre organizaciones) y “escenario micro” (lugar de las organizaciones de implementación o street level que pueden estar orientadas a su cometido, o bien al mercado y a las organizaciones profesionales. Generalmente se impone la cooperación entre una variedad de organizaciones locales). En cada escenario pueden observarse tres niveles diferentes de acción: “constitucional”, “directivo” y “operacional”. (Mahou, 2008, p. 65)

Tabla 5. *Tres Niveles de Gobernanza*

Tres Niveles de Gobernanza			
Lugar en las relaciones político-sociales	Constitucional	Directivo	Operacional
Sistema Político-administrativo	Diseño de las instituciones político-administrativas	Formulación y decisión (diseño de la legislación y obligaciones de la política). Creación de marcos de la política	Gestión de los procesos de la política
Relaciones Institucionales	Sistemas de mantenimiento	Diseño y mantenimiento de trayectorias de implementación	Gestión de las relaciones interorganizacionales
Street level	Diseño de Instituciones locales	Diseño local de políticas de implementación	Gestión de contactos internos-externos

Fuente: tomado de (Hill & Hupe, 2002)

La gestión de las relaciones interorganizacionales o institucionales exige claridad sobre los cometidos y competencias, así como la búsqueda de conformidad por parte de los implementadores y demás participantes. Por su parte, la implementación en una “Gobernanza transaccional” se orienta hacia el rendimiento (performance) centrándose en los resultados o productos. La dirección política proporciona el marco de actuación y el aumento de la conformidad con el “contrato” se convierte en una actividad clave en el proceso de gestión diaria de las relaciones interorganizacionales. A “nivel de calle” se busca obtener la conformidad de los grupos objetivos externos, orientándose a la interacción y a incrementar y mantener el servicio. Por último, en la “Gobernanza persuasiva” tiene lugar un proceso de “coproducción” durante la puesta en práctica con el propósito de gestionar los outcomes como resultados compartidos. La gestión se dirige a invitar a distintos actores a participar en el proceso político con altas dosis de discreción. Las relaciones interorganizacionales implican realizar redes o asociaciones de implementación, mientras en el escenario micro se aboga por aumentar la profesionalización e institucionalizar la participación del cliente, de modo

que la evaluación y los procedimientos de queja se convierten en instrumentos esenciales. (Mahou, 2008, p. 66)

Tabla 6. *Caracterización de escenarios*

Caracterización de Escenarios				
Escenarios de la Política: Carácter de la formación de la Política	Formación clara de la política	Formación del marco de la Política	del la	Formación continua de la Política
Escenarios Institucionales: Carácter de las relaciones interorganizativas	Sistema de Mando	Mercado		Red
Escenarios Micro: Orientación	Aplicación de la norma	Servicio		Consulta y consenso
Nivel Adecuado de Modo de Gobernanza	Autoridad	Transacción		Persuasión

Fuente: (Hill & Hupe, 2002)

Como se puede apreciar, la implementación aparece caracterizada en este enfoque como parte de la Gobernanza que implica actividades públicas que siguen a las decisiones legítimas. En este sentido, Hill y Hupe (2003) afirman que si bien la puesta en práctica de la política pública tiene varias formas, todas ellas son parte operacional de la Gobernanza, esto es, la implementación, según estos autores, puede ser concebida como “Gobernanza operacional”.

La “Gobernanza moderna” (Kooiman, 1993) o “nueva Gobernanza” (Rhodes, 1997) se encuentra vinculada a la “Gobernanza transaccional” y especialmente a la “persuasiva” a través de las denominadas redes de políticas. Bajo este enfoque la Gobernanza es percibida de manera dinámica, buscando entender cómo los actores públicos y privados controlan las actividades económicas y producen resultados deseados (Pierre y Peters: 2000, p. 23). Este fenómeno que no es nuevo en el contexto político de ciertos países, sí presenta actualmente novedades significativas en su versión extrema al contemplar la posibilidad de que redes fuertemente coordinadas y cohesionadas puedan actuar al margen del Estado. Sin llegar a este extremo, lo que sí es cierto es que la Gobernanza contemporánea ya no es fruto del control y autoridad

del gobierno sobre la sociedad sino más bien producto de la dependencia e interacción constante entre grupos que negocian, intercambian ideas, se asesoran mutuamente, coordinan sus intereses y recursos, y llegan a acuerdos en el interior de redes más o menos estables que facilitan la implementación de las políticas. (Mahou, 2008, p. 67)

Este tipo de Gobernanza muestra diferentes caras en función del área de la política y del rol -central o periférico- que jueguen los poderes públicos en el proceso, de modo que podemos encontrar redes que llegan a complementar, e incluso a suplantar la acción de gobierno y otras en las que éste actúa como actor principal. También varían las redes según muestren mayor cohesión interna, como las “comunidades políticas” o menor cohesión como las denominadas “redes temáticas”, así como mayor o menor grado de “autoorganización” (Marsh y Rhodes, 1992; Rhodes, 1997).

La Gobernanza es entendida, de esa manera, como “gobierno interactivo”, como “co-Gobernanza” al conllevar la utilización de formas organizadas de interacción y al implicar formas horizontales de gobierno, donde los distintos actores interdependientes se relacionan, se comunican, colaboran y se coordinan sin necesitar de un actor central o dominante (Rojo, 2005, p. 16). El consenso y cooperación se convierten en elementos clave del proceso político, en donde ningún actor, público o privado, dispone del conocimiento, la información y los recursos suficientes para dar respuesta, por sí solo, a los múltiples e intrincados problemas a los que ha de hacer frente (Rojo, 2005: p. 8). Dentro de esta perspectiva el Estado sigue manteniendo una posición de preeminencia y liderazgo, proporcionando los objetivos de gobierno. Su papel no decrece, más bien, su tradicional rol directivo es transformado o complementado por el de conductor y coordinador de una sociedad crecientemente más compleja en la que el límite entre lo público y privado es cada vez más borroso. En este sentido, la tarea del gobierno es permitir interacciones socio-políticas; fomentar acuerdos variados para hacer frente a problemas y distribuir servicios entre numerosos actores (Rhodes, 1997, p. 51).

Por tanto, las características compartidas de la Gobernanza son, de acuerdo con Rhodes (1997: 52-53): — Interdependencia entre organizaciones públicas y privadas cuyos límites son cambiantes y opacos. — Interacciones continuas entre miembros de una red debido a la necesidad de intercambiar recursos y negociar propuestas. Estas

interacciones son percibidas como “juegos” fundamentados en la confianza y reguladas por normas negociadas y compartidas por los participantes de la red. — Autonomía del Estado. Las redes están auto organizadas y no son responsables ante el Estado. Aunque el Estado no ocupa una posición de soberanía, puede indirectamente dirigir las redes. (Rhodes, 1997)

En la “nueva Gobernanza” el Estado aparece como un actor con control sobre algunas bases de poder -en especial los poderes ejecutivo y legislativo y la capacidad de hacer cumplir las políticas públicas- y con una dependencia creciente de los actores sociales, debido, entre otras razones a la escasez de recursos para proporcionar servicios públicos, la falta de legitimidad, o la existencia de un entorno crecientemente ingobernable. (Mahou, 2008, p. 69)

Autores como (Prats, 2001) y (Cruz, 2001) asumen la Gobernanza como:

Un concepto amplio que engloba el conjunto de actores, valores e instituciones que vinculados de distintas maneras conforman la red que da soporte al conjunto del sistema social y político, marco en el que el gobierno llega a constituirse en un actor más, que se relaciona e interactúa con el resto en base a sus propias capacidades (Gobernabilidad). (p.43)

Igualmente, se encuentra que la Gobernanza es entendida como un nuevo estilo de Gobierno, basada en los principios de transparencia, participación y responsabilidad que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y también es diferente en cuanto al papel que otorga a la interacción y la cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.

La Gobernanza, al establecerse como una condición de la totalidad del sistema político, parte de un concepto mucho más amplio que, incluyendo al propio gobierno, se relaciona con el conjunto de “patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan adelante procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones, dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos y que en su dimensión prescriptiva-normativa, busca en la actualidad ser consecuente con los valores de la democracia” (Cruz, 2001 citado en Arandía, 2005, p. 8).

Dado que la Gobernanza es el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que estas son implementadas, o no, el análisis de la Gobernanza se centra en los actores, formales e informales que están involucrados en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, así como en las estructuras, formales e informales, que se han preparado para poder implementar las decisiones (relaciones intergubernamentales). (Cruz, 2001 citado en Rodríguez, 2012, p. 13-14)

- Papel de los actores en la configuración de la Gobernanza (Relaciones de Coordinación)

La Gobernanza hace referencia a la importancia que han cobrado actores e instituciones no estatales en el proceso de decisión pública, e incluso, de dirección política. Partiendo de este reconocimiento de la multiplicidad de intereses y actores que quiebra la drástica distinción entre lo público y lo privado, la mayor parte de los autores reconocen la existencia de redes más o menos formalizadas en diferentes ámbitos políticos y administrativos: En las relaciones intergubernamentales, como Rhodes; en la arena transnacional como Roseau, o en el contexto de las teorías de la democratización y del desarrollo como Hyden, para todos estos autores la Gobernanza moderna es simplemente un nuevo modo de gobernar en el que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y, a menudo, cooperan en la formulación y la aplicación de las nuevas políticas públicas. (Del campo, 2007 citado en Rodríguez, 2012, p. 15)

### **2.4.3 Relaciones Intergubernamentales**

Este término se originó en los Estados Unidos durante el decenio de 1930, para explicar las relaciones de los entes estatales federados de este país.

Las relaciones intergubernamentales (en adelante RIG) se configuran como un instrumento importante para la construcción de entramados institucionales, que además de una mayor descentralización implique la articulación y la cooperación efectivas entre las instancias nacional, regional y local, para beneficio de la vida y las instituciones del país.

Anderson (1960) define las RIG como un cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema. Para Wright (1997), este término no es un mero sustituto del federalismo, especificándolo, como que las RIG trascienden las relaciones entre nación y Estados, así como los aspectos meramente legales y las relaciones jerárquicas; además implican un enfoque empírico y orientado a resultados de las políticas públicas. A continuación se trata de responder claramente que es cómo y en que ámbitos actúan:

¿Quién? Las RIG incluyen a la vez a los ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos los tamaños, tipo y ubicaciones.

¿Dónde? Se encuentran por doquier en nuestro sistema político y administrativo, las RIG están presentes en todo el ámbito gubernamental.

¿Cuándo? LAS RIG son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; pero las RIG también tienen hondas raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes sobre cómo nos enfrentamos en el futuro a problemas como la educación, el ambiente, la salud, el transporte y demás.

¿Qué? William Anderson (1960) las definió como un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema. Caracterizada por el modelo de autoridad superpuesta, presenta a las RIG como una conducta pautada interdependiente y negociada entre funcionarios nacionales, estatales y locales. Los contactos y los intercambios entre funcionarios pueden ser simultáneamente cooperativos y competitivos; los factores determinantes pueden incluir la cuestión o problema de política, la categoría de los funcionarios (electos o nombrados); las inclinaciones partidistas de los participantes y el electorado (local, estatal, o nacional), representado. Este modelo de autoridad superpuesta es la que se adapta mejor a los acuerdos negociados y a la propensión a la disputa, que caracterizan a las RIG contemporáneas.

Igualmente Anderson la tipifica como un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. (Rodríguez, 2012, p. 16-17)

#### *2.4.3.1 Caracterización de las relaciones intergubernamentales*

Para hacer una mejor explicación de este concepto y lo que configuran las relaciones intergubernamentales nos remitiremos a Robert Agranoff (1995), que ha sido un gran teórico y estudioso del tema. En su perspectiva, el interés por esta materia se inicia a finales de la década de los años setenta como una superación de los análisis tradicionales acerca de los sistemas unitarios y federales, muchos estudios empezaron a hacer referencia al tema, entre ellos los de Kenneth Hanf y Fritz Scharpf (1979), que contemplaron el proceso de implementación de distintas políticas públicas desde una perspectiva intergubernamental, haciendo especial hincapié en los límites de las posibilidades de coordinación y control de las mismas.

El gobierno central fija a menudo las condiciones de prestación o establece los parámetros de los servicios pero no los administra. El resultado, la implicación de diversas instituciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno, nos sugiere la existencia de una situación de interdependencia. En resumen, la actuación pública implica la presencia de una dimensión territorial en el ejercicio de la autoridad junto al desempeño de determinadas responsabilidades funcionales. La situación de interdependencia antes enunciada da lugar a las relaciones intergubernamentales. La cuestión crucial acerca de estos entramados organizativos es según sugiere Rose (Agranoff, 1995), la relativa a sus mecanismos de interrelación y que entre los modelos posibles parece ser el intergubernamental/ínter organizativo el que más se ajusta a los cambios que se están presentando en la realidad

Wright Deils (1997) establece cinco rasgos distintivos de las relaciones intergubernamentales: como primer aspecto se resalta que las relaciones intergubernamentales trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local.

El segundo rasgo de las relaciones intergubernamentales es la importancia del elemento humano: las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno. Wright sostiene que, en sentido estricto, “no existen relaciones entre



gobiernos, únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno”.

Como tercer elemento se establece que las relaciones entre empleados públicos suponen un continuo contacto e intercambio de información y puntos de vista. Wright (1997) opina que una de las preocupaciones centrales de los participantes en las RIG es la de conseguir que los asuntos “salgan adelante”, propósito que se alcanza a través de diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, desarrollados dentro del marco formal y legal en que se devuelven los distintos actores. (Wright, 1997). Por otra parte es bien sabido que las reglamentaciones, procedimientos y directrices de interpretación que acompañan a la normativa y a las subvenciones intergubernamentales son parte de los medios usuales de intercambio entre los distintos niveles de Gobierno.

El cuarto rasgo señalado por Wright (1997) consiste en que cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. Los actores implicados proceden no sólo de los diferentes niveles territoriales, sino también de los distintos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. En España por poner un ejemplo, el parlamento ha actuado como instrumento para limar asperezas en la definición del papel de las comunidades Autónomas contempladas en la constitución de 1978. Por su parte el Tribunal Constitucional, además de tener jurisdicción sobre los temas relacionados con la capacidad legislativa y reglamentaria, decide en caso de conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Como último y quinto elemento encontramos que las RIG se caracterizan por su vinculación a las políticas públicas. Wright (1997) entiende que esta dimensión hace referencia al conjunto de intenciones y acciones (o no acciones) de los empleados públicos, así como a sus consecuencias, lo cual nos obliga a examinar las interacciones de los distintos actores en las fases de formulación, implementación y evaluación de las políticas. El concepto de RIG trasciende los enfoques constitucionalmente legales acerca tanto de las divisiones entre gobiernos como de sus respectivas funciones. (Rodríguez, 2012, p. 17-19)

#### *2.4.3.2 Instrumentos de las relaciones intergubernamentales*

Las relaciones intergubernamentales se llevan a cabo de muy distintas maneras: las relaciones fiscales intergubernamentales, las ayudas financieras y subvenciones de los programas, las regulaciones intergubernamentales, las estructuras gubernamentales subnacionales, las fuerzas políticas y acciones intergubernamentales; algunas de ellas las estudiaremos a continuación. (Rodríguez, 2012, p.19)

##### *2.4.3.2.1 Las relaciones fiscales intergubernamentales*

Algunos expertos contemplan estas relaciones fiscales como la esencia de las RIG, debido en parte, a que los datos fiscales suelen estar más disponibles y por tanto en función de su planteamiento económico en lo que se refiere al gobierno, si bien la relación fiscal es fundamental, también la relevancia política y administrativa es fundamental. En la práctica totalidad de los países occidentales, el gobierno central es el mayor receptor de recursos fiscales y distribuye esta recaudación posteriormente mediante diversos mecanismos. De otro lado en la mayoría de los países, la asignación de las transferencias de los ingresos es una función que compete al gobierno central, independientemente de si los países gestionan los programas de una forma nacional o subnacional.

En la mayoría de los países, los principales mecanismo fiscales para conceder ayudas han sido las subvenciones. Las tres principales formas de subvención son: 1) las transferencias no condicionadas de fondos destinados al funcionamiento de los gobiernos subnacionales; 2) las subvenciones en bloque o de amplio propósito, dirigidas a actuaciones en áreas específicas sin necesidad de desglosar el gasto; y 3) las subvenciones nacionales con un propósito restringido en las que se especifican las áreas a las que se destinarían, estando sujetas a controles legales estrictos. (Rodríguez, 2012, p. 19-20)

##### *2.4.3.2.2 Leyes y marcos legales*

Ostrom (1994) sostiene que la legislación ha sido reconocida desde hace largo tiempo como una variable crítica en la organización de las sociedades. Las leyes recogen las

reglas que enmarcan los procesos de adopción de decisiones en los que se materializan las relaciones entre los distintos actores. Algunos de estos procesos desembocan en el establecimiento de relaciones de supremacía y subordinación; en otros casos conduce a situaciones de interdependencia. En el marco de la acción pública la ley juega un papel intergubernamental en la medida en que determina el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que éstos pueden o no hacer, así como las circunstancias en que se desenvuelven las actividades de sus organizaciones. Las leyes no estimulan el contenido de cada una de las acciones pero sí establecen directrices generales (Agranoff, 1995).

Si bien el estudio comparado de las RIG ha de trascender el del marco legal, éste no debe ser ignorado. Independientemente del carácter no formal de determinadas prácticas y conductas intergubernamentales, la ley es básica en la configuración y funcionamiento de los distintos gobiernos y sus relaciones, ya que las consecuencias de las leyes afectan tanto a los gobiernos como a la sociedad y rigen los procedimientos de las políticas públicas. (Rodríguez, 2012, p. 20)

#### *2.4.3.2.3 Estructura del gobierno y la administración*

El creciente interés acerca de las estructuras de los gobiernos como predictores de sus conductas y políticas tiene implicaciones intergubernamentales obvias. Guy Peters (1988) diseña un marco muy útil para el análisis de la acción de gobierno en su ensayo “The Machinery of Government”. En este trabajo se incorporan a los enfoques tradicionales acerca de la departamentalización gubernamental, los que tratan sobre los sistemas de gobierno, incluyendo los temas de relaciones y división de poderes entre los niveles nacional y subnacional. Esta caracterización tiene una importancia relevante para la comparación de relaciones intergubernamentales.

1. Extensión: las áreas de actuación gubernamental se amplían a medida que éste incrementa su tamaño.
2. Centralización: Este concepto ha sido reducido a menudo a la discusión de las diferencias entre sistemas federales y unitarios, sin embargo la cuestión no es tan

simple, muchos sistemas unitarios tienden a descentralizarse y algunos sistemas federales manifiestan tendencias centralizadoras.

3. Jerarquía: Diversos análisis han llamado la atención sobre las dificultades que algunos actores del gobierno central tienen, a pesar de su posición formalmente dominante para dirigir sus organizaciones de forma eficaz.

4. Participación: El modo en que la participación política es canalizada hacia el sistema también afecta a la actuación pública y a las RIG. Es particularmente importante a) el modelo de acceso de los grupos de interés a los procesos de formulación e implementación de las políticas; b) el papel de los partidos políticos y su grado de estabilidad; factores tales como el número de partidos y la eventual necesidad de formar gobiernos de coalición afectan al modo de adopción de decisiones y, en consecuencia, a las políticas producidas. (Rodríguez, 2012, p. 21)

#### *2.4.3.2.4 Aspectos políticos de las relaciones intergubernamentales*

Esta dimensión hace referencia a las acciones, a la vez políticas, jurídicas y administrativas que llevan a cabo los empleados públicos.

Dos aspectos importantes de la dinámica política intergubernamental que han sido objeto de exámenes comparados son: por un lado, el grado de discrecionalidad en las actuaciones de los gobiernos locales y por otro, los mecanismos de contacto entre los actores locales y los funcionarios nacionales. Las pautas de acceso al centro se canalizan a través de diversos medios: asociaciones de autoridades locales, partidos políticos, intermediación administrativa en nombre de los gobiernos locales, grupos de especialistas funcionales, contactos directos entre miembros de las elites locales y funcionarios del nivel nacional. La importancia de estos instrumentos no es la misma en todos los países.

Existen otras fuerzas políticas que también influyen en las RIG. Entre éstas están las elites políticas y militares, los empresarios y los movimientos étnicos y nacionalistas, entre otros. (Rodríguez, 2012, p. 21-22)

## *Las fuerzas políticas*

Hay muchas fuerzas políticas que influyen en la forma en que los empleados públicos interactúan con los representantes de otros gobiernos. De hecho las actuaciones de los funcionarios son tan susceptibles de ser políticas, como legales, económicas o administrativas. Por tanto, factores como son la utilización del cargo electo de un político, su ideología política, el control del partido político, la influencia familiar, las intervenciones de los grupos de presión y los movimientos subnacionales étnicos; podrían ser aspectos importantes a la hora de entender las relaciones intergubernamentales de un país concreto. R.A.W. Rhodes y Vincent Wright (1987) proponen un marco interesante para el análisis político que se refiere a la valoración política de las RIG como una comparación de los entornos de gobiernos nacionales.

Estos autores pudieron identificar tres importantes factores políticos unificadores de interés general: la estructura institucional o legal, la ideología de las elites centrales y el sistema de partidos. (Rodríguez, 2012, p. 22)

### *2.4.3.3 La gestión intergubernamental<sup>8</sup>*

La gestión cotidiana de los problemas entre unidades de gobierno es un elemento de las RIG que está cobrando progresiva relevancia, la GIG hace referencia a las relaciones y transacciones cotidianas entre los componentes de las distintas unidades de sistemas de gobierno territorialmente complejos. El concepto hace hincapié en los procesos dirigidos a la consecución de objetivos, ya que la gestión es un proceso en el cual diversos empleados públicos cooperan para encaminar sus acciones hacia las metas que se han propuesto. (Rodríguez, 2012, p. 22)

### *2.4.3.4 La gestión en Red*

Redes en el Sector Público: En el sector público el uso de redes se ha extendido con gran fuerza, pues se busca satisfacer las demandas crecientes sobre los servicios públicos y sociales, sujetos a las limitaciones financieras del sector público. Así, en

---

<sup>8</sup> Solo se hace referencia a este parámetro para contextualizar, pero no va ser objeto de estudio en este trabajo.

vez de crear nuevas organizaciones, se ha impuesto a las existentes tomar conjuntamente a su cargo nuevos programas. Otras presiones han surgido de las propias organizaciones por reducir sus responsabilidades y actividades en la prestación total de un servicio o producto, para lo cual han establecido alianzas con otras agencias. Por otra parte, el hecho de percibir a los ciudadanos en su rol de clientes y estimular a los funcionarios a involucrarse en el servicio a los consumidores, obliga a las organizaciones a formas más articuladas de trabajo. Por último, es necesario destacar que los fenómenos de descentralización obligan a formar redes intergubernamentales e interorganizacionales a fin de llevar a cabo las políticas y los programas. Siguiendo a Oliver (1990), proponemos clasificar las redes públicas o mixtas en los siguientes tipos de redes:

Asociaciones: cooperación pautada entre varias organizaciones a efectos de prestar un servicio o producir un bien en mejores condiciones. Ej.: red hospitalaria.

Federaciones voluntarias de organizaciones: es una red en la cual los miembros delegan ciertas tareas administrativas, tales como obtener recursos o coordinar los vínculos entre las organizaciones partícipes, a una organización central de gerencia. Por ejemplo, asociaciones de municipalidades.

Joint ventures: se crea una organización separada para mejorar el poder de mercado de sus integrantes y su posición competitiva ante rivales. Ejemplo de esto son las empresas públicas en asociación con otras empresas en la producción de bienes y servicios.

Programas conjuntos: se trata de una red en que dos o más agencias trabajan en conjunto en la planificación e implementación de programas específicos o actividades. Por ejemplo, municipalidades que operan conjuntamente programas de infraestructura y aseo urbano.

Alianzas de agencia - patrocinador: en las cuales este último provee un flujo de recursos esenciales a una o varias organizaciones voluntarias de acuerdo a determinadas regulaciones. Por ejemplo, fondos de inversión social y consejos de investigación científica y técnica. *Diferencias entre redes del sector público, privado y mixtas* Si se trata de estudiar redes en el sector público es primordial preguntarse

cuáles son sus diferencias con las redes del sector privado; y con mayor razón si, como se ha señalado, se tiene en cuenta que la mayor parte de la literatura sobre redes se refiere a las últimas. Es posible que en muchos casos no haya diferencias demasiado importantes entre las redes netamente privadas y las redes en las que participan entidades públicas. De todos, podemos considerar los siguientes casos donde se encuentran redes de este último tipo:

1) Redes obligatorias En el sector privado, las redes son generalmente voluntarias. En el sector público, en cambio, es más frecuente que existan redes que no se han formado de manera voluntaria, sino que han sido creación de alguna autoridad superior. Esta distinción es importante no sólo porque la explicación de cómo se generó la red puede ser distinta a la de las redes voluntarias, sino también porque su existencia puede ser artificial, o la forma en que se dan las relaciones dentro de ellas puede ser diferente. En la literatura sobre redes, se considera que esta distinción es importante porque las explicaciones y las consecuencias de la formación de las relaciones asociadas son fundamentalmente diferentes (Oliver, 1990).

2) Redes encabezadas por un organismo público. En redes voluntarias se puede dar el caso de que un organismo público sea la cabeza, no por obligación, sino porque tiene recursos que necesitan las otras entidades, públicas o privadas. Estos recursos pueden ser financieros, información, relaciones con otras entidades nacionales o extranjeras, u otros. Nuevamente son ejemplos de esta categoría los fondos de inversión social y los consejos de investigación científica y técnica, aparte de algunos organismos estatales de promoción de exportaciones.

3) Redes con entidades monopólicas En muchas redes, privadas, públicas o mixtas, voluntarias o involuntarias, participan entidades con poder monopólico. La diferencia está en que es muy distinto si el poder monopólico lo tiene una empresa privada -que la sociedad tratará de regular- que si lo tiene un organismo estatal. Un ejemplo de esto es la Empresa Nacional de Minería de Chile (ENAMI), que aparte de comprar minerales de pequeños y medianos productores, les proporciona una serie de servicios adicionales, como crédito y asistencia técnica. Aparte de las diferencias indicadas, que aparecen debido a las características señaladas de las redes, existe una que se puede dar en todo tipo de redes donde participan entidades públicas. Se trata del problema de

2.4.3.5 Relaciones intergubernamentales y diseños de la descentralización

*Pluralismo institucional y monopolio institucional*

135



#### *2.4.3.5.1 El monopolio institucional*

El monopolio institucional se refiere a aquellos papeles que el Estado mantiene en exclusividad para sus órganos y departamentos centrales. El monopolio institucional distribuido se refiere a aquellas responsabilidades que han sido transferidas completamente a órganos de gobierno subnacional en el territorio (local, estatal, agencias, etc.) mediante alguna de las fórmulas de descentralización. Estos órganos mantienen el monopolio en su ámbito territorial o sectorial, reproduciendo la misma lógica de concentración sobre las tareas asignadas en sus instituciones y organizaciones específicas.

#### *2.4.3.5.2 El pluralismo institucional*

El pluralismo institucional aparece cuando en un proceso de descentralización, las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por más de una institución u organización que pueden pertenecer a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos, participando incluso organizaciones públicas no estatales o el sector privado (Aja,1999). Las situaciones de pluralismo institucional tienden a producir una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados en cada política pública, apareciendo por tanto unas relaciones intergubernamentales más intensas (Jordana, 2001).

#### *2.4.3.6 Modelos de relaciones intergubernamentales*

Jacint Jordana (2001) hace una distinción de posibles modelos de relaciones intergubernamentales; para ello destaca la importancia de las reglas formales en el estilo de gobierno, en el sentido de si las regulaciones formales predominan de forma muy extensa y detallada en todo tipo de procesos de la gerencia de políticas públicas (afectando por tanto también a las relaciones entre niveles de gobierno), o bien si, por el contrario, el estilo de la gerencia pública permite dejar mucho espacio a las reglas informales a través de la práctica y la costumbre (incluyendo la interacción entre niveles de gobierno). Cruzando las dos variables señaladas, el estilo tradicional de

gobierno y de la gerencia pública, y el tipo de relaciones que se establecen entre los niveles de gobierno para la toma de decisiones, identifica cuatro posibles modelos:

- Napoleónico: El modelo napoleónico se apoya en una precisa regulación formal de las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno, manteniendo una gran capacidad de imposición de las decisiones del gobierno central junto a la existencia de regulaciones muy detalladas, lo que evita la aparición de espacios indefinidos que deban ser precisados mediante la definición y el diálogo.
- Germánico y Nórdico: Por el contrario las tradiciones nórdica y germánica de relaciones entre niveles de gobierno, se basan en el entrelazado de políticas y la interdependencia de decisiones donde los poderes legislativos y fiscales de unos niveles afectan a los del otro nivel y viceversa. (Scharpf, 1999). Aunque ambas tradiciones utilizan las reglas para la coordinación y el establecimiento de espacios de negociación y consulta para que emerja la cooperación, la tradición germánica asigna un gran énfasis a la regulación formal detallada de estas relaciones, mientras que la tradición nórdica es menos formal y se apoya más en las costumbres y las relaciones informales entre los actores políticos y sociales pertenecientes a distintos niveles territoriales.
- Anglosajón: El modelo anglosajón vincula el predominio de las reglas informales con el predominio de los vetos o las normas de protección o imposición que cada nivel dispone respecto a los otros.

#### *2.4.3.7 Las relaciones intergubernamentales y la descentralización/centralización*

La descentralización/centralización está íntimamente ligada al funcionamiento de las relaciones intergubernamentales. Wolman (1990) sugiere que existen tres dimensiones de la centralización/descentralización: la dimensión política, que se refiere a la concentración y distribución de la adopción de decisiones; la dimensión administrativa, relativa a la concentración o dispersión de la discreción administrativa; y la dimensión económica, que trata de la localización de las decisiones económicas. Aspectos fundamentales que deben tener en cuenta las relaciones intergubernamentales. De ahí que este mismo autor haciendo su análisis sobre la

descentralización política se centre en el impacto de las estructuras de adopción de decisiones en los supuestos valores de la descentralización: la eficacia, la diversidad, la innovación política, la participación y la distribución de los beneficios de las políticas. Según el marco analítico que propone el autor; los actores intergubernamentales deben tener presente: 1) la gama e importancia de las funciones subnacionales; 2) la autonomía concedida a los gobiernos subnacionales por delegación legal; 3) la capacidad de los gobiernos subnacionales para captar recursos del sector público; 4) el grado de dependencia de los gobierno subnacionales respecto de la financiación del gobierno nacional. (Agranoff, 1997). Estos aspectos anteriormente abordados, son básicos para saber en qué grado se encuentran las relaciones intergubernamentales de un país.

De esta manera Rhodes fue uno de los primeros en afirmar que las RIG deberían transcender la dicotomía comúnmente asumida del agente/colaborador subnacional y contemplar la centralización/descentralización como un conjunto de interacciones que se dan en un marco de dependencia de poder. (Rodríguez, 2012, p 22-25)

## **2.5 Gobernabilidad**

El tema de la Gobernabilidad es muy importante de cara a analizar la seguridad en el Distrito, todo ello teniendo en cuenta que así se podrá mirar el fortalecimiento institucional con el cual ha contado el Distrito y las localidades, con el objeto de analizar la forma en que se implementa las Políticas de Seguridad en el Distrito; toda vez que el propio discurso de las diferentes administraciones han hecho hincapié en la necesidad del fortalecimiento de la Gobernabilidad como eje importante para mejorar la gestión en el ámbito de la seguridad en la Ciudad.

En este aspecto es necesario recordar algunas nociones de Gobernabilidad que han dado algunos teóricos en el tema.

En el concepto de Gobernabilidad, se identifican dos enfoques (Rodríguez, 2012):

El primero, al que bien podría denominarse como “amplio”, engloba en una misma expresión tanto las capacidades gubernamentales propias como las condiciones existentes en el sistema político en el que el propio gobierno desarrolla sus acciones.

- Alcántara define la Gobernabilidad como una “situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a este”, noción compatible con el uso que los organismos multilaterales hacen del término, superando la restricción del concepto a solo las capacidades gubernamentales al incluir también las condiciones del entorno político y social en el que éstas se desarrollan.
- Especialistas en el tema como Joan Prats y otros autores como David Osborne, Izakhel Dror y Anthony Giddens la han definido así: “La Gobernabilidad democrática no se refiere tanto a los atributos de un régimen democrático cuanto a las capacidades de una sociedad para enfrentar sus retos y oportunidades. (Alcántara, 1995).
- Por su parte el Banco Mundial la define como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común y 3) el respeto por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales. (Rodríguez, 2012, p. 11)

Estas tres definiciones presentan características similares y gozan de una gran influencia en el medio político latinoamericano al estar sustentadas por dos de los más importantes organismos financieros multilaterales.

El segundo enfoque al que se reconocerá como “restringido”, presenta una mayor especificidad al distinguir con claridad al gobierno y sus capacidades de transformación, de los factores de contexto existentes en el sistema social, lo que permite diferenciar de esta forma los términos de Gobernabilidad y Gobernanza.

En este sentido, J. O. Prats (2002) y Cruz (2001), critican el primer enfoque por considerarlo “catch all” (atrápalo todo), lo que impediría una adecuada operativización de los conceptos en el campo del análisis político Prats (2002) y Cruz (2001) y, a partir de la opinión de Kooiman (1993), distinguen la Gobernabilidad,

como la alusión específicamente a las capacidades del gobierno para funcionar adecuadamente, es decir, su capacidad para gobernar en el marco del sistema.

La Gobernabilidad no es ni debe ser considerada como un concepto absoluto y su dinamicidad nos obligan a medirla por grados, niveles o umbrales. La Gobernabilidad absoluta resulta de una aproximación hipotética que en un extremo negativo estaría representada por los gobiernos de facto<sup>9</sup> y en un extremo positivo llegaría a materializarse en la visión *cuasi utópica* de una democracia perfecta, confirmando que entre ambos polos existen puntos intermedios, umbrales o niveles de Gobernabilidad.

Así, para evitar desviaciones o abusos en el manejo técnico de la terminología, es necesario que el concepto se complemente en la perspectiva del compromiso académico con el orden democrático, considerándosela en definitiva como un tipo de Gobernabilidad Democrática, siempre vinculada a la capacidad del sistema político para procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas ajustadas a las necesidades colectivas, o por lo menos así percibidas por el colectivo social (eficacia/eficiencia), en el marco del Estado de Derecho (legalidad) y en un contexto de legitimidad democrática.

## 2.6 Descentralización

El soporte conceptual y empírico de la descentralización proviene principalmente de la ciencia política, de la economía y de la administración. Para comprender la descentralización es necesario tener en cuenta los fines que la motivan, entre ellos la redistribución del poder, el fortalecimiento de la democracia, acercar las decisiones a los ciudadanos y mejorar la eficiencia entre otros. Boisier (1989) Distingue tres formas de descentralización: la funcional, la territorial (ambas hacia autoridades designadas) y la política (“cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales”) (Boisier, 1990).

---

<sup>9</sup> Un gobierno dictatorial tiene plena capacidad de gobierno pues tolera un mínimo de desacuerdo y resistencia social a sus políticas, se trata de una forma de Gobernabilidad basada en la represión antes que en la construcción de acuerdos y consensos.

Una definición más técnica, la describe como un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidades desde el nivel central a otros niveles territoriales, ya sea de orden regional, y/o local, para la gestión de sus asuntos. Supone el traspaso de funciones, competencias y recursos con miras al cumplimiento de los objetivos, principalmente el de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y vincular a los ciudadanos como sujetos activos en el lineamiento y toma de decisiones (Planeación Nacional, 2004).

La descentralización supone el fortalecimiento de la autonomía de los órganos territoriales y el desarrollo de la cultura política y administrativa. El concepto de autonomía (se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades territoriales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes) tiene una especial importancia cuando hablamos de descentralización. La autonomía local debe ser real y operativa, debe comprender no solo la capacidad normativa, reguladora y decisoria de los entes locales, sino capacidad de gestión y la definición de estrategias, objetivos y políticas. (Rodríguez, 2012, p

### ***2.6.1 Tipos de descentralización***

De la amplia literatura sobre el concepto de descentralización, quizá uno de los artículos que más repercusión ha tenido es el de Cohen y Peterson<sup>10</sup>, donde se identifican hasta seis tipos distintos de descentralización. Los autores advierten que la incapacidad para distinguir este fenómeno en sus distintas variantes es lo que produce en muchas ocasiones la confusión con respecto a este término. Sin reproducir las tipologías de los autores, se hará una mención de las mismas. (Rodríguez, 2012, p. 3)

---

Plantear la cuestión de la Gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción la Gobernanza aparece como una forma de gobierno en su sentido más amplio en la que la coherencia de la acción publica la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución no pasa por la acción aislada de una elite político administrativa relativamente homogénea y centralizada”

### ***2.6.1.1 La descentralización administrativa***

La gestión administrativa de decisiones políticas adoptadas en un nivel territorial dado, puede ser descentralizada hacia organizaciones correspondientes a un nivel territorial inferior, lo que definiría en lo fundamental, lo que debe entenderse por descentralización administrativa. Esta sería la situación en la que una administración local tiene a su cargo la ejecución de decisiones sobre provisión que han sido adoptadas en un nivel central. Si bien desde un punto de vista jurídico sólo habría “descentralización administrativa” cuando tales competencias operativas fueran transferidas a organizaciones públicas con patrimonio y personería jurídica propios, desde un punto de vista politológico la situación en ambos casos es similar: se ejecutan decisiones de asignación adoptadas en un nivel superior.

El concepto de descentralización hace referencia a distintas realidades, más que describir una situación, como principio jurídico, define una tendencia o directriz, aquella que consiste en atribuir mayores competencias (y recursos) a las administraciones públicas de ámbito territorial más reducido y también a entidades administrativas especializadas. Pero el principio no determina de por sí el quantum de descentralización necesaria o deseable. (Sánchez, 2007)

Dentro de la descentralización administrativa encontramos tres formas (Blanco, 1997) en que ésta es llevada a cabo:

*Desconcentración:* Redistribución de tareas y responsabilidades para la toma de decisiones, pero no de autoridad, entre los diferentes niveles del gobierno central. De hecho se trata de trasladar responsabilidades a los funcionarios del gobierno central que trabajen en regiones, provincias o municipios vinculados estrictamente al gobierno central.

*Delegación:* Transferencia de la autoridad a unidades de más bajo nivel dentro de la jerarquía del gobierno para la toma de decisiones. Esta autoridad puede ser removida si así lo considera necesario la unidad que delega.

*Devolución:* Transferencia de autoridad a una unidad que puede actuar de manera independiente. La devolución usualmente transfiere la responsabilidad en la

prestación de servicios a los gobiernos locales que eligen sus propios alcaldes o figuras similares y corporaciones de gobierno, recaudan sus impuestos y cuentan con independencia suficiente para tomar decisiones sobre la asignación de las inversiones. (Rodríguez, 2012, p. 4)

#### *2.6.1.2 Descentralización territorial*

La descentralización territorial es una fórmula de distribución vertical de poderes que también conlleva la atribución a los entes descentralizados de la responsabilidad del ejercicio de actividades administrativas y de la prestación de servicios públicos, en consecuencia tiene también una dimensión administrativa. Igualmente presupone la existencia dentro del Estado de distintos niveles territoriales de gobierno dotados de autonomía. Este tipo de descentralización tiene un significado político, tanto si conlleva el reconocimiento de una potestad legislativa autónoma (caso de las comunidades autónomas) como si no (caso de los gobiernos locales), pues da lugar a un reparto de poder político entre distintas instancias de gobierno, representativas todas ellas de la respectiva comunidad o colectividad territorial y elegidas por los ciudadanos. (Rodríguez, 2012, p. 5)

#### *2.6.1.3 Descentralización funcional*

La descentralización funcional, tiene carácter exclusivamente administrativo o de gestión, pues consiste en atribuir a determinados entes u organismos públicos con personalidad jurídica propia de la gestión de ciertos servicios o del ejercicio de actividades administrativas. En estos casos se excluyen las relaciones puramente jerárquicas entre el ente descentralizado y la administración de que depende. El margen de capacidad de decisión propia de aquél varía, ya que a través de este tipo de descentralización se pueden perseguir distintos objetivos. Blanco (1997). Es así que este tipo de descentralización tipifica la transferencia de responsabilidades desde el gobierno central tanto a unidades de gobierno local como a aquellas que están fuera del control gubernamental, como las ONG o las firmas privadas para llevar acabo funciones circunscritas del sector público. (Rodríguez, 2012, p. 5)



#### *2.6.1.4 Descentralización política*

En lo referente a la Descentralización Política, se entiende ésta como la transferencia de decisiones sobre asignación para la provisión y la producción de bienes públicos, a procesos democráticos subnacionales. La descentralización política implica una transferencia de competencias para decidir sobre gasto público y, simultáneamente, sobre los recursos que la comunidad que ejerce este derecho aportará para cubrir ese gasto, requisito que corresponde al concepto político-jurídico de autonomía. La descentralización política, en el sentido que aquí se está definiendo, resultaría incompleta cuando se transfiere competencias para decidir autónomamente sólo sobre gasto, sin incluir el aporte local con que se financiará este gasto.

La descentralización política expresa una idea de derecho autónomo. Su principio es que el poder decisorio, e incluso la potestad legislativa, estén siempre ubicados lo más bajo posible en la escala jerárquica del sistema político, y lo más cerca posible de sus destinatarios finales, y que funcionen con su activa participación. De esta manera la descentralización política trata de dar a los ciudadanos y a sus representantes elegidos más poder en la toma de decisiones. Se le asocia en la mayoría de ocasiones con la política pluralista y los gobiernos representativos pero también puede influir en la democratización de la política, dando a los ciudadanos o a sus representantes mayor influencia en el diseño y ejecución de políticas públicas. (Rodríguez, 2012, p. 6)

#### *2.6.1.5 Descentralización fiscal*

La responsabilidad sobre los recursos financieros forma parte del núcleo de la descentralización, ya que sin ellos y sin la autoridad para la toma de decisiones sobre su gasto sería imposible ejecutar las funciones que le son asignadas a los gobiernos locales y agentes privados de manera eficaz, este tipo de descentralización adopta muchas formas las más corrientes son: 1) autofinanciación a través del pago de cuotas por los servicios prestados; 2) Incremento de los ingresos locales a través de tasas o impuestos indirectos; 3) transferencia de recursos provenientes de los impuestos recaudados por el gobierno central hacia los gobiernos locales específicos o generales; 4) capacidad de endeudamiento (Aghón, & Edling, 1997). Igualmente se destaca la relación que existe entre la descentralización fiscal y la estabilidad

macroeconómica, ya que los niveles sub estatales tienen un significativo impacto macroeconómico sobre las cuentas fiscales nacionales. (Rodríguez, 2012, p. 6)

### **2.6.2 Descentralización y participación**

Algunos teóricos parten de la hipótesis de que a mayores niveles de descentralización mayores serán los niveles de participación ciudadana, ya que se acerca el poder y la toma de decisiones al ciudadano.

En este marco; por un lado, la descentralización se ve como un instrumento para la democratización del Estado y la promoción de la participación ciudadana en la definición y fiscalización de las políticas públicas. Por otro, se equipara la descentralización a la disminución del papel del Estado como ente de regulación y redistribución de recursos y se promueve la participación ciudadana exclusivamente en la ejecución de acciones definidas en el nivel central o en términos de complementariedad en la prestación de servicios públicos por parte de actores privados, equiparando el “ciudadano” al “cliente”.

De esta manera, estimular el involucramiento ciudadano en la gestión pública es ciertamente un objetivo político en sí, propio de la democratización, pero del análisis anterior se desprende que la participación resulta además un requisito indispensable para activar mecanismos de eficiencia en la gestión pública, y del fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales. El proceso descentralizador permite que la administración este más cercana al usuario<sup>11</sup>, de allí, que permitirá un fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales y con ello una profundización del mismo proceso descentralizador, pero es evidente que todo este proceso pasa por principios básicos de legitimidad y eficacia (tomar decisiones informadas y justas que respondan adecuadamente a las demandas de la ciudadanía).

---

<sup>11</sup>Para North los procesos de legitimación están también relacionados con los resultados que se obtienen del arreglo institucional, el entramado institucional vigente tiene problemas de legitimidad cuando no puede garantizar resultados justos a los participantes, ya sea porque las instituciones no son capaces de obligar a todos ellos a seguir las reglas o porque los resultados producidos por el entramado institucional actual dejan de ser considerados como justos por un grupo social. NORTH D. Institutionalism, institutional change and economic performance, Cambridge University press 1990; en Olías De Lima B, Del Campo E;(2008) Buen gobierno, rendimiento institucional y participación en las democracias contemporáneas. Revista Sistema N. 203-204. Madrid

De esta manera, es evidente que a consecuencia de la multiplicidad de instancias, niveles y actores que intervendrán en la gestión, es posible que las tensiones aumenten, esto implica que las administraciones tienen que tener nuevas habilidades, pero también y sobre todo que necesitan reforzar su legitimación y tener una relación más próxima al ciudadano, esto se logra mediando la implementación de un proceso descentralizador que permita el acercamiento de la administración a las necesidades de los ciudadanos, todo ello teniendo en cuenta la especificidad propia de nuestro país.

De otro lado, según José Carlos Illán (2006), la participación es uno de los canales básicos para un proceso descentralizador; es así que el autor identifica, por lo menos, dos factores a la hora de emprender el diseño de cualquier programa descentralizador para cualquier país en desarrollo: el primero tiene que ver con la institucionalización de los canales de participación que existan y el segundo con la habilidad (aunque algunos también añadirían capacidad) de la población para utilizarlos. (Rodríguez, 2012, p. 7-8)

## **2.7 La cuestión de la territorialidad en la acción Pública**

### **2.7.1 Políticas públicas y territorio**

Uno de los principales autores que ha hecho acercamiento a esta temática ha sido Jolly (2010). El autor presenta unos desarrollos y elementos teóricos relativos a un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio, que descansa sobre 3 aspectos básicos: primero los conceptos de sectorialidades y territorialidad de las políticas públicas, de gobierno del territorio y Gobernancia de los territorios; contruidos a partir de conceptos desarrollados entre otros por Pierre Muller (Sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas) y Patrick Legales (Gobernancia y Gobierno del territorio).

- 1- Consideraciones sobre la territorialidad, el Estado y la Territorialización de las políticas públicas en Colombia.
- 2- Reflexiones sobre la Territorialidad y las sectorialidades en las políticas públicas (caso Colombia).

La territorialidad de una política pública según Muller (1997) se refiere a una situación en la cual la lógica dominante de una política pública es una lógica territorial u horizontal, Mientras la sectorialidades se refiere a una situación en la cual la lógica dominante y una política pública es una lógica Sectorial o vertical.

Siguiendo a Muller (2010); se puede hablar entonces de lógica de territorialidad o territorialización cuando la intervención pública se organiza alrededor de una lógica específica de regulación, la lógica territorial horizontal. Es entonces posible hablar de territorialidad de una política pública para referirse a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de esta política pública es una lógica territorial horizontal y de sectorialidades de una política pública para referirse a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de esta política pública es una lógica sectorial o vertical.

En esta perspectiva Legales (1995), identifica que la Governance de los territorios es un modo de gobierno que se caracteriza por la horizontalidad (múltiples actores) que se oponen a la verticalidad (relación de arriba hacia abajo) Qué implica la primacía del Estado soberano, característica del gobierno del territorio. (Jolly, 2012, p. 5)

Al respecto, Legales (1995) indica lo siguiente:

El término Governance sugiere funciones y acciones de gobierno, pero sin la idea de uniformidad, racionalidad o estandarización. El término Gobernancia implica una mayor diversidad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores, incluso una transformación de las formas que la democracia local pudiera asumir; de igual manera toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía.

Muller y Surel (1998), definen la gobernancia como un modo de gobierno

En el cual la coherencia de la acción pública no pasa por la acción de una elite política administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la puesta en marcha de coordinación multiniveles y multiactores. Cuyo resultado, siempre incierto, depende la capacidad de los actores públicos y privados, para definir un espacio de

sentido común, movilizar competencias con orígenes diferentes e implementar formas de responsabilización y legitimación de las decisiones. (Jolly, 2012, p. 6)

En este mismo sentido:

La noción de red de actores característica de la Gobernancia; propone un esquema de interpretación de las relaciones Estado-Sociedad que hace énfasis en el carácter horizontal y no jerárquico, de esta relación, el carácter relativamente informal de los intercambios entre actores de la red y la ausencia de cerradura que autoriza la multiplicación de los intercambios.

El Estado colombiano es un Estado endémico, un Estado fragmentado confrontado a la lucha por el control territorial y el temor a la fractura de la unidad territorial. Su capacidad parcial para cometer el territorio actuar sobre él afecta su Gobernabilidad y al despliegue territorial de las políticas públicas está sometida a negociaciones inciertas, cercanas a la temática de la Gobernancia.

Por ello la Gobernabilidad en Colombia según Jolly (2010) sólo es posible mediante políticas públicas híbridas es decir, la combinación de sectorialidades y de la territorialidad. El concepto realmente implica centralización ilógica territorial que implica descentralización. Por tanto, es posible hablar de grado de territorialidad y de sectorialidades de una Política Pública en un momento dado y clasificar las políticas públicas según su grado de territorialidad y de sectorialidades, es decir, según la importancia relativa de sus lógicas de regulación. A partir de 1984, en Colombia se da un despliegue territorial separado de cada sector, caracterizado por una descentralización controlada; señalando un cambio parcial de lógica de regulación de las políticas públicas. En consecuencia, la Gobernabilidad en este segundo período está asegurada gracias a la Gobernancia en los territorios o combinación entre el gobierno del territorio y la Gobernancia de los territorios, gracias a un modo de gobierno dividido que permite a los gobiernos locales conciliar la inclinación por la Gobernancia de sus territorios y sus obligaciones y ser al mismo tiempo, actores gobernantes y actores regidores.

#### ***2.7.2.1 Sistema de Coordinación de la Administración***

La complejidad de los problemas que afectan la calidad de vida de los habitantes y concomitantemente, la necesidad de acciones estatales integrales; obliga a que la

coordinación tenga un papel importante en los esfuerzos de los programas y políticas para que tengan mayor impacto en la calidad de vida de la población, aun cuando se altere el marco de la clásica organización sectorial del Estado (Repetto, 2005).

Asimismo, los análisis de políticas públicas coinciden en señalar que en el último cuarto de siglo y a pesar de que los países latinoamericanos han mantenido históricamente una fuerte tendencia hacia la centralización en la formulación de sus políticas de gobierno, las transformaciones económicas a nivel mundial y los cambios políticos de la transición democrática han impulsado procesos de descentralización y desconcentración. Las nuevas condiciones del contexto tienen un fuerte impacto en el rol de los niveles intermedios en el gobierno, en general y en el de las instancias subnacionales en la gestión de las políticas públicas, en particular. A medida que los procesos de descentralización se profundizan, surgen problemas vinculados a la escasa articulación entre las políticas públicas y entre las instancias de gobierno involucradas y a la baja capacidad de cooperación entre diferentes actores y niveles de gobierno. Es necesario aclarar que en cuanto a los niveles de coordinación se encuentran ciertas diferencias importantes a resaltar:

1. La coordinación por sí misma no necesariamente genera resultados positivos;
2. Existen casos de coordinación implícita o tácita (es decir, una coordinación para la que no se ha establecido ni anunciado acuerdo alguno);
3. Las acciones coordinadas dentro de un acuerdo formal pueden aplicarse de manera imperfecta o ser contrarrestadas por otras medidas no contempladas en el acuerdo (Ghymsers, 2005:26-27. Citado en Licha, Molina, & Repetto, 2007, p. 6)

“La coordinación de intervenciones públicas puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado al logro de coherencia y articulación de las intervenciones para favorecer el logro de objetivos estratégicos” (Rodríguez , s.f., p. 224).

Para que la coordinación entre múltiples actores funcione, es indispensable entonces que los distintos involucrados no se vean a sí mismos como partes aisladas, sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común. A la luz de Echevarría: “La necesidad de coordinación surge

de la interdependencia, del hecho que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambien recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen. (Repetto, 2005, p. 3)

En ese orden de ideas, la coordinación es el instrumento equilibrante y regulador que permite a la acción pública diversa mantener el atributo de acción organizada en un marco institucional. Como tal, la función de coordinación debe ser diseñada expresamente en el plano formal, en el plano de la gestión y en el de los sistemas de regulación social.

Los procesos de coordinación presentan ciertos elementos en común:

- Involucran múltiples actores, muchos de los cuales guardan entre sí relaciones conflictivas – o no necesariamente armónicas.
- Involucran relaciones jerárquicas y/o prácticas horizontales.
- Involucran una dimensión técnica (vinculada al diseño de los dispositivos para la coordinación) y una dimensión política (vinculada a la gestión del proceso mismo).
- Suponen necesariamente la generación de consensos y prácticas de concertación.
- Construyen sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de intervención pública.
- En su desarrollo, se crea o redefine un sistema de reglas de juego formal e informal a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar.

## **2.8 El estudio de la implementación de la política de seguridad en el Distrito de Bogotá**

El anterior barrido permitió hacer una aproximación de manera detallada a conceptos y aportes teóricos para el estudio de las políticas públicas y como tal de la implementación de

la Política Pública de Seguridad en Bogotá en los periodos 1995-2015. Teniendo en cuenta que una teoría busca orientar la selección de las informaciones y de los datos y a su vez permiten organizarlos lógicamente en un marco explicativo; por tanto una teoría sirve para reducir o simplificar la complejidad del mundo para concentrarse en los elementos considerados como esenciales para orientar al investigador a qué tipo de datos son pertinentes y cómo recolectarlos metodológicamente para explicar los hechos. De modo que la selección de uno u otro modelo teórico tiene que ver con la concepción ideológica del investigador, con su visión del mundo, sus creencias y sus valores; en definitiva, se trata de una postura epistemológica particular que corresponde a lo que se llama un paradigma. (Jolly y Cuervo, 2007).

Por ello, se realiza el estudio de las políticas distritales desde el enfoque de Sabatier & Mazmanian (1981), escogiendo algunas variables que se consideran relevantes y que se pueden contrastar con el estudio de caso. De otro lado, en vista de que se consideran estratégicas las instancias de coordinación que se han creado, ellas se estudiarán por un lado para validar la variable de actores articulados de Sabatier & Mazmanian (1981), sin embargo, el desarrollo que se ha dado en Bogotá en cuanto a lo teórico, permite caracterizar programas e instancias que velan también por un modelo de interpretación desde el enfoque de redes y Gobernanza, donde se configura la participación ciudadana como instancia fundamental para lograr una óptima implementación de las políticas públicas y con ello del éxito de las mismas.

A juicio de Kettl (2000, p. 23-24), la teoría de redes ha proporcionado un adecuado marco de análisis para entender la interconexión, cada vez más creciente, entre distintas organizaciones que trabajan conjuntamente para implementar las políticas. En la nueva Gobernanza el gobierno actúa con el concurso de otros actores, más allá de estructuras jerárquicas, en contextos dominados por relaciones horizontales. Esta perspectiva proporciona un “foco” diferente sobre la implementación, anticipado previamente por el enfoque bottom-up. A diferencia de este y otros enfoques próximos, el paradigma de la Gobernanza concede mayor atención a las relaciones de dependencia, y a valores relacionados con el carácter público del Gobierno como la justicia, igualdad y equidad. (Mahou, 2008, p.62)

Hill y Hupe (2003) distinguen tres “lugares” o “escenarios” en la Gobernanza: “escenario político-administrativo” (lugar de las relaciones político-sociales, esto es,



el nivel del gobierno nacional y las “altas instituciones del Estado” donde se formulan las políticas y existe, según Matland (1995) cierto nivel de ambigüedad y conflicto), “escenario institucional” (lugar de relaciones institucionales intermedias tanto verticales y horizontales entre organizaciones) y “escenario micro” (lugar de las organizaciones de implementación o street level que pueden estar orientadas a su cometido, o bien al mercado y a las organizaciones profesionales. Generalmente se impone la cooperación entre una variedad de organizaciones locales). En cada escenario pueden observarse tres niveles diferentes de acción: “constitucional”, “directivo” y “operacional”. (Mahou, 2008, p.65) A la luz de lo anterior, se verán particularmente los 2 primeros escenarios en la configuración de espacios que se han creado en el Distrito.

De otro lado también se consideró relevante, mencionar conceptos como gobernabilidad, descentralización, territorialidad; por cuanto se consideran claves para estudiar la política de seguridad en Bogotá, ya que estos conceptos se abordan en los aspectos teóricos y en el diseño de los planes de desarrollo de los diferentes Gobiernos de la ciudad.

Tabla 7. *Modelo de Sabatier & Mazmanian (1981)*

<b>Aplicación del Modelo de Sabatier y Mazmanian</b>		
<b>Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación</b>	1. Objetivos claros y coherentes.	Se revisa si los objetivos fueron claros en los planes de desarrollo de las diferentes administraciones.
	2. Incorporación de teoría causal adecuada.	Si la teoría causal desarrollada en el marco de la política de seguridad tiene coherencia con los programas y proyectos implementados.
	3. Recursos financieros.	Si existieron recursos financieros suficientes en las diferentes administraciones.

	4. Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación.	Si existe una caracterización y definición de funciones de las instancias implementadoras y cómo se han configurado instancias de coordinación para la implementación de la Política de Seguridad en el Distrito.
	5. Posibilidad formal de acceso a actores externos.	Si encontramos instancias de participación de actores externos a los actores regulares que implementan la Política de Seguridad en el Distrito.
<b>Variables no normativas que condiciona la implementación</b>	6. Apoyo del público.	Este aspecto se valora con la percepción de seguridad y los impactos percibidos de diferentes programas como foco final de la disminución de la victimización y percepción de inseguridad.
<b>Variables no normativas que condiciona la implementación</b>	Medios de comunicación.	Se hace un barrido por los medios de comunicación con noticias de las diferentes administraciones para evidenciar este aspecto.
<b>Variables Dependientes del proceso de implementación</b>	Los impactos percibidos de los resultados de la acción.	Este aspecto se valora con la percepción de seguridad y los impactos percibidos de diferentes programas como foca final de la disminución de la victimización y percepción de inseguridad.

Fuente: elaboración propia basado en Sabatier & Mazmanian (1981)

Tabla 8. *Escenarios de Gobernanza en Términos de Relaciones interinstitucionales*

Escenario político-administrativo	Lugar de las relaciones político-sociales, esto es, el nivel del gobierno nacional y las “altas instituciones del Estado” donde se formulan las políticas y existe, según Matland (1995) cierto nivel de ambigüedad y conflicto
Escenario institucional	lugar de relaciones institucionales intermedias tanto verticales y horizontales entre organizaciones
Escenario micro	Lugar de las organizaciones de implementación o street level que pueden estar orientadas a su cometido, o bien al mercado y a las organizaciones profesionales. Generalmente se impone la cooperación entre una variedad de organizaciones locales para implementar el programa.

Fuente: elaboración propia con base en (Mahou X. , 2008)

### **CAPITULO III. DESARROLLO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD**

En este capítulo se desarrolla el estado del arte y conceptual del término seguridad y su desarrollo.

#### **3.1 Seguridad: etimología y significado**

Con el propósito de realizar un análisis de la evolución de las distintas concepciones de seguridad, es preciso en primer lugar, tener claridad de qué significa seguridad. La palabra “seguridad” viene del latín *securitas-securitatis* (Diccionario Real Academia de la Lengua Castellana, edición digital) que significa libre de ansiedad, despreocupación, compostura. En lengua castellana, la palabra seguridad implica mucho más que la *securitas* romana, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, seguridad significa “1. Cualidad de seguro. 2. Certeza (conocimiento seguro y claro de algo). 3. Fianza u obligación de indemnidad a favor de alguien, regularmente en materia de intereses.” (Real Academia Española, s.f.)

En su libro *Seguridad Ciudadana: un derecho fundamental*, el profesor Camilo Gonzales Pacheco asegura:

Que la seguridad implica certeza y ausencia de riesgo, amenaza o daño” (Gonzales, 2010), no obstante, el autor nos advierte de la importancia de tener en cuenta varios enfoques de seguridad para tener un concepto amplio y preciso de qué es seguridad (Gonzales, 2010). Según Enrique Ibáñez Nájara la seguridad es una finalidad de la comunidad política, pues sin ella, no es posible garantizar su existencia y la tranquilidad pública y la convivencia pacífica de todas las personas que viven en sociedad, así como la vida, la integridad y los demás derechos de los individuos que lo componen. (González, 2011, p. 6)

Las transformaciones culturales, políticas y económicas han permitido la aparición, la adaptación o la implementación de distintos enfoques en torno a la seguridad. Los académicos y generadores de políticas públicas han complementado la palabra seguridad con un adjetivo, generando distintos enfoques y concepciones en torno a dicho concepto.

Seguridad nacional, Seguridad de Estado, Seguridad Ciudadana, Seguridad Humana, Seguridad Integral; son algunos de los enfoques y concepciones elaborados y aplicados a lo largo del tiempo por distintas sociedades. Un estudio riguroso del tema de seguridad, implica al menos, comprender los diferentes enfoques de seguridad, teniendo en cuenta que son varias las aproximaciones históricas, sociales y conceptuales en torno a la seguridad (Gómez H. C., 2012).

### **3.2 Evolución histórica de los distintos enfoques de seguridad**

A pesar de las diferencias entre enfoques y definiciones de seguridad modernas, todos los acercamientos asumen la seguridad como un deber de Estado, un bien público e incluso como finalidad del Estado.

Para hablar de la seguridad se debe iniciar necesariamente partiendo de su significado literal para luego adentrarnos en la lectura y uso que desde la teoría y la práctica política se le ha dado a dicho concepto, partimos entonces de la palabra seguridad como derivación de la palabra latina *securitas* atis que alude a la calidad de lo seguro en un entorno colectivo de sentirse exenta de todo peligro daño o sufrimiento, lo cual tiene que ver con el sentido de pertenencia de estos individuos a una unidad política determinada, llámese ciudad, comunidad, sociedad o Estado (Morales, 2005).

Por su parte, (Pérez, 2000) define a la seguridad como:

La cualidad de estar «libre y exento de todo peligro, daño o riesgo». La seguridad constituye una necesidad derivada de la existencia real o potencial de una amenaza o riesgo —contingencia o proximidad de un daño—, procedente de un agente que se opone o pretende oponerse a otro. (p.210)

En igual sentido Charles David (2000) dice que la seguridad “puede ser comprendida como la usencia de amenazas militares y no militares que pueden poner en cuestión los valores centrales que desea promover o preservar una persona o una comunidad, y conllevan un riesgo de utilización de la fuerza (citado en Vargas, 2012, p. 174)

Para Garay (2000) la seguridad es:

Un bien público que debe proveer la capacidad de reproducción del capital social y de la potencialización del Desarrollo Humano”. A partir de estas definiciones puede entenderse entonces, que la Seguridad es un estado, una sensación de tranquilidad, de confianza, de bienestar, de protección, de estar libre de amenazas, por lo cual el peligro no está presente o es mínimo, situación que experimenta el individuo y la comunidad y que les permite realizarse integralmente. (Garay, 2004, p. 22)

En ese sentido, (Orozco, 2006) parte del principio de que para conceptualizar la seguridad:

Es necesario establecer que la seguridad tiene un uso en el lenguaje común. Esta es asumida como una cualidad de los individuos que están libres de amenazas o de agresiones a su subjetividad. Desde esta perspectiva, la seguridad se puede distinguir como nombre y como adjetivo. [...] en tanto adjetivo, seguro se define como libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, cierto, indubitable y en cierta manera infalible; firme, constante y que no está en peligro de faltar o caerse; desprevenido, ajeno de sospecha. (p. 163)

Pero al realizar un rastreo histórico más detallado y profundo, Ole Waever muestra cómo a través de la historia universal dicho concepto ha ido mutando hasta como se le conoce hoy, gracias a los cambios que trajo consigo el convulso siglo XX con sus guerras mundiales y la transformación de la política internacional.

De manera que (Waever, 2009) dice:

La palabra seguridad tiene origen en el “latín vulgar del Imperio Romano: securus; se significa “sin” y “cura” quiere decir “preocupación”. Cuando se introdujo en el siglo I a.C., probablemente por los epicúreos y los estoicos, aludía a un estado mental. [...] Visiblemente se trataba de una negación. Hoy, tendemos a pensar la seguridad como “algo” y su ausencia como “inseguridad”, aunque para los romanos una palabra para denotar inseguridad sería un término con un doble estado negativo, esto es, sin sentido. (p.76)

Sin embargo, es necesario aclarar para entender el origen del concepto:

Que la seguridad no siempre ha sido un término claramente positivo. Para los cristianos era muy ambiguo, sólo Dios tenía conocimiento certero de la salvación y para un humano dicha “seguridad” sería presuntuosa; ya en la antigua Roma era más común encontrar securitas en tumbas de no-cristianos que en las de aquéllos. Su significado potencialmente negativo estuvo presente en el discurso medieval teológico, aunque se volvió público sólo a partir de Lutero y Calvino. (Waever, 2009, p.77)

Pero es solo hasta los siglos XVI y XVII, que la seguridad como concepto pasa por una evolución que tiene que ver con el nacimiento de los Estados-Nación, donde empieza a tener un papel protagónico en los debates políticos de occidente, es así como desde Maquiavelo cuando en 1513 escribía *El Príncipe*, como una forma de brindar recomendaciones a Lorenzo II de Médici para el establecimiento de acciones que le permitieran conservar el poder más allá de cualquier consideración de orden ético o moral, sus postulados iban más acordes con una descripción realista de la política y de manera pragmática para garantizar el sostenimiento del poder a largo plazo mediante el comportamiento eficaz del gobernante y los gobernados.

Para Maquiavelo, posee suma importancia la consolidación de un principado italiano de carácter fuerte que pudiera responder a las necesidades políticas y sociales que se requería tener en el contexto europeo del siglo XVI para tal fin, consideraba que la responsabilidad sobre la garantía de la seguridad del territorio gobernado requería de que esta no fuera un asunto compartido por gobernantes y súbditos, sino que la seguridad es responsabilidad última del gobernante, en tanto es quien posee la visión de Estado y los medios que se emplearán para construirlo y reproducirlo, es decir, el monopolio de las armas.

Se tiene entonces, que desde la óptica maquiaveliana puede decirse que la seguridad como un bien intangible es concebida en el planteamiento político del pensador florentino como un interés que prosigue a la constitución del Estado, su importancia es mínima si antes no se establece a la unidad nacional como condición elemental para erigir un poder estatal más fuerte que partiera de la suma de los poderes dispersos por toda la península italiana (Morales, 2005).

Por su parte, con Thomas Hobbes se encuentran varios elementos importantes que permiten seguir avanzando en la evolución del concepto de seguridad, en primer lugar, hay una fuerte preocupación por el componente del miedo existente en cualquier organización social, la cual se constituye en el principal elemento de la construcción teórica de Hobbes.

De allí que pueda afirmarse que miedo y seguridad serán los dos pilares sobre los que descansa su obra el Leviatán escrita en 1651, donde describe a través de sus páginas como el fin primordial del Estado es la de brindar seguridad a sus súbditos, es decir, protección frente a los peligros que representan los Estados vecinos como referentes de todo lo ajeno, extraño y por tanto peligroso para la comunidad estatal (Cossarini, 2010).

Como puede observarse, existe una fuerte preocupación en Hobbes por la seguridad, en su obra el Leviatán define a ésta como la situación obtenida por diferentes medios que tiene como fin el de estar libre de sufrir opresión, daño físico o muerte a través de actos violentos cometidos por otros hombres, de ahí que se afirme que:

La noción de seguridad como condición obtenida por diferentes medios de estar libre de sufrir opresión, daño físico o muerte a través de actos violentos, se colige de la tesis hobbesiana sobre la guerra de todos contra todos en la que vive el hombre en el estado de naturaleza” (Arbeláez, 2009, p.98).

Para el autor inglés, la naturaleza del hombre es caótica, violenta y en consecuencia insegura, los hombres sin una autoridad suprema que regule sus relaciones se verán inmersos en un ambiente de permanente hostilidad unos a otros, así mientras no existe un poder fuerte que evite estas situaciones, los hombres en estado de naturaleza se verán condenados a sobrevivir en un entorno de violencia e inseguridad de necesidad, inestabilidad y miedo, pues “mientras los hombres viven sin ser controlados por un poder común que los mantenga atemorizados a todos, están en esa condición llamada guerra, guerra de cada hombre contra cada hombre” (Hobbes, 1651, p. 38).

De ahí que resulte necesario la instauración de un Estado Fuerte, que tenga el monopolio del uso de las armas, un Estado donde sus súbditos deleguen su voluntad a ese gran Leviatán que como unión de las fuerzas de todos, logre consolidar el poder del Estado con el fin de garantizar la seguridad y protección que todos los hombres ansían para el desarrollo de la unidad colectiva -Estado-, lejos de toda incertidumbre e inseguridad.



De otro lado, se observa en John Locke en su Ensayo Sobre el Gobierno Civil de 1689, una preocupación que trasciende a la de defender y proteger las fronteras estatales de amenazas externas a su seguridad y que pasa a ver en la propiedad un elemento fundamental de la seguridad, de esta manera parte Locke de afirmar los argumentos de Hobbes al poner el acento en el consentimiento que otorgan los hombres en el pacto social para pasar del estado de naturaleza al estado social, pero afirmando que este tránsito radica en la seguridad y la certidumbre que garantice una vida cómoda, segura y pacífica en el disfrute tranquilo de sus bienes propios, añadiendo de esta manera como finalidad de la comunidad y del gobierno la protección de los bienes y de la propiedad de cada hombre (De Pisón, 2006).

Como puede observarse, el concepto de seguridad es un concepto que esta histórica y tradicionalmente ligado a la idea liberal de Estado, pues este se erige como máximo protector de los derechos, libertades e intereses de las personas, en ese sentido se plantea que el Estado es el principal garante de la seguridad de los individuos en términos de la protección de los intereses del Estado y en consecuencia de sus ciudadanos, pues se entiende desde esta óptica que el Estado juega un papel de suma preponderancia frente a las personas, es decir, que se trata aquí de una perspectiva Estado-céntrica que privilegia la seguridad del Estado por encima de la seguridad de los individuos, pues al garantizar la seguridad del Estado se garantiza la tranquilidad y certidumbre de la población. Estos distintos enfoques los se abordan a continuación.

### **3.2.1 Seguridad nacional y seguridad de Estado**

Del concepto de soberanía nacional, se desprende el concepto de Seguridad Nacional. Existe un consenso relativamente amplio en torno al concepto de seguridad nacional: la finalidad principal del enfoque de seguridad nacional es la defensa de la soberanía territorial del Estado. En palabras de (Font & Ortega, 2012):

El concepto clásico de seguridad nacional tiene como objetivo prevenir o rechazar amenazas militares y por tanto, defender militarmente la soberanía, la independencia y la territorialidad del Estado frente a posibles agresores. De esta manera, el Estado busca su propia seguridad incrementando su poder a través de su capacidad militar”. El diplomático George Kennan define seguridad nacional como “la capacidad

continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras. (p.64)

Antes del siglo XX, la seguridad no era un asunto clave o de importancia a nivel internacional. Con la llegada del siglo XX, la idea que sobre la seguridad se tenía empieza a complejizarse debido al contexto político internacional y al desarrollo de disciplinas como la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, de esta manera y con el surgimiento de los Estados modernos la seguridad empezó a adquirir características propias de lo que hoy se conoce como Seguridad Nacional.

Pues como señala Waever (2009), la seguridad empezó a ser utilizada como eslogan por los Estados en aras del mantenimiento de la paz y la tranquilidad entre las naciones, por eso se empezó a hablar de seguridad colectiva como una forma de quitarle el carácter local que se pensaba tenía el concepto de seguridad, y la Seguridad Nacional para hacer referencia al logro de los objetivos nacionales, lo que hoy se llama Seguridad Interna.

Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales,

La escuela realista, como paradigma fundamental concibe al sistema internacional como anárquico, “es decir, que hay una ausencia de gobierno central, en donde cada uno de los Estados que componen el sistema internacional ejerce su soberanía sobre su territorio y asuntos, siendo los Estados los únicos actores pertinentes del sistema internacional” (Cujabante, 2009, p.96)

Los estudios sobre seguridad surgen bajo la influencia del realismo y con una clara orientación al ámbito militar, con lo que, desde el realismo, la seguridad estaba determinada por la capacidad de disuasión que poseía cada Estado, entendida la disuasión como la creación de “amenazas militares que impidan a los demás actores realizar acciones de agresión. (Sisco & Chacón, 2004, p.128)

De manera que para el realismo el objeto referente de la seguridad es la integridad del Estado, pues este tiene como objetivo conservar, defender y proteger los intereses de la nación y con ello garantizar su supervivencia. El objetivo del Estado, desde esta perspectiva es la de la obtención de medios y recursos (militares y económicos) necesarios para la preservación de los intereses nacionales (Orozco, 2006).

Es así como entra en el escenario académico y político internacional el concepto de Seguridad Nacional el cual empieza a ser fuertemente utilizado por los Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) como una forma de replantear su política militar y de defensa que respondiera a las necesidades de un mundo en guerra y en el que estaban en juego los intereses de las grandes potencias.

### **3.2.2 Concepto de Seguridad Nacional**

Desde Maquiavelo y Hobbes se habla de la seguridad del Estado como elemento esencial en el ejercicio del poder, de estos autores se extraen conceptos como Territorio y Soberanía, los cuales contienen un papel protagónico en la definición que en el siglo XX se dio al concepto de Seguridad Nacional, entendida a grandes rasgos como protección frente a amenazas externas.

Pese a los avances teóricos y conceptuales que se han dado en los últimos años, no hay todavía un consenso frente a lo que se debe entender por Seguridad Nacional, pues se trata de un concepto amplio que integra tanto teoría como práctica, en la que cada Estado asume y entiende de manera particular su visión de la Seguridad Nacional, según sus necesidades e intereses tanto internos como externos en lo que tiene que ver con su relación con el resto de la comunidad internacional.

Lo primero a tener en cuenta para entender el concepto de Seguridad Nacional es que está íntimamente relacionado, como se vio antes, con la aparición en el ámbito de la política internacional con el surgimiento del tratado de Westfalia de 1648 el cual representó la creación de una comunidad de Estados en Europa carente de una autoridad suprema y de donde resulta una sociedad de Estados independientes e iguales entre sí. Comienza a dominar la idea de que el Estado es el actor más importante dentro del ámbito internacional, justificando así sus actos y sustituyendo a las instituciones internacionales como la máxima autoridad en las relaciones internacionales. (Muñoz, 2005, p. 42)

Así se aprecia que para la Escuela Superior de Guerra de Brasil la Seguridad Nacional:

Es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares; un Estado puede proporcionar en una determinada época a la Nación bajo parámetros de jurisdiccionalmente para la consecución y salvaguardia de

los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles” (Littuma, 1979, p.75)

Para Carolina Galindo (2005) la Seguridad Nacional:

Se ha constituido históricamente como uno de los fundamentos del nacimiento y consolidación de los Estados nacionales. Sin embargo, este concepto adolece igualmente de ambigüedad en la medida en que la visión del entorno geopolítico de cada país varía, al igual que sus intereses, y con ellos la manera de interpretar su idea de seguridad. (p.1)

A nivel internacional se empieza a hablar de Seguridad Nacional desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría; con la conocida confrontación Este-Oeste teniendo como principales líderes a los Estados Unidos y a la Unión Soviética, quienes se disputaban el control y poder sobre la política internacional cada uno desde su visión del mundo capitalista y socialista respectivamente.

Para Pérez (2000):

La Seguridad Nacional puede ser definida como “la condición en la que un Estado se encuentra relativamente a salvo de agresiones externas y en disposición de dar una respuesta adecuada a los intentos de cercenar su independencia e integridad territorial y la vida y bienestar de sus ciudadanos.” A lo cual agrega que esta definición “supone identificar las amenazas exteriores al Estado, es decir, aquellas situaciones verosímiles de las que pueden derivarse peligros reales y/o potenciales para la integridad territorial, la soberanía e independencia del Estado y la vida y bienestar de los ciudadanos —de hecho, la amenaza puede tratar de hacer inviable al Estado como tal—. La amenaza surge de la hostilidad de otro Estado o grupo de ellos que persiguen determinados intereses a costa de los espacios territoriales o la riqueza material de otros que forzosamente han de sentirse inseguros por ello. (p. 81)

Así para Mario Ojeda citado en (Medina, 2012):

La Segunda Guerra Mundial trajo como consecuencia cambios radicales en el orden internacional, muchos de los cuales no pudieron ser advertidos al iniciarse la conflagración. Antes que otra cosa, la guerra trajo consigo un cambio en la distribución del poder al reducir drásticamente el número de países con capacidad e iniciativa propia en el interjuego de la política internacional. En realidad, la guerra no hizo en este caso sino acelerar una tendencia que ya estaba en la historia: la elevación de los Estados Unidos y la Unión Soviética a la categoría de superpotencias; sea cual fuere la causa, la consecuencia neta de la reducción del número de contendientes de primera magnitud en el teatro internacional fue la aparición de una estructura de poder que los observadores. (p.221)

Pues como señala (Campins, 2004) sobre el origen estadounidense de la Seguridad Nacional:

El actual concepto de Seguridad Nacional nació en Estados Unidos durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, al darse cuenta sus gobernantes que el inicio de esta Guerra les cogió tan desprevenidos como en la anterior. A su término decidieron no repetir más aquel error, para lo que deberían tener de forma permanente unas fuerzas y una organización integrada que alertara y planease posibles intervenciones futuras. En el año 1947, aquel objetivo se logró tras la promulgación de la llamada Ley de Seguridad Nacional que, salvo algunas modificaciones posteriores, continúa aún vigente en la actualidad. La Ley sin embargo, no define el concepto, sino sólo su finalidad, la de dotarse de un Departamento de Defensa y una organización interministerial, anteriormente inexistentes, que bajo el mando del presidente de la Nación se ocupara de forma permanente de tan trascendental misión, que desde entonces es considerada como prioritaria para cualquier Administración norteamericana y forma parte inseparable de su política exterior. (p.2)

Como puede verse, fue especialmente EEUU quien elaboró, redefinió y desarrolló el concepto de Seguridad Nacional como una forma de enfrentar la amenaza del comunismo internacional promovido por la URSS en el denominado tercer mundo, ante lo cual y bajo una estrategia de contención; se buscaba influir en la política internacional como una forma de evitar la pérdida de poder e influencia en el resto del mundo así:

La seguridad nacional se consolidó como categoría política durante la Guerra Fría, especialmente en las zonas de influencia de Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, este país rescató el uso político que la palabra seguridad ha tenido desde la antigüedad, para elaborar el concepto de “Estado de seguridad nacional”. Este concepto se utilizó para designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares. El desarrollo de la visión contemporánea de seguridad nacional ha estado determinado por este origen y fue influenciado por la estrategia estadounidense de contención. La ideología del anticomunismo, propia de la Guerra Fría, le dio sentido, y la desconfianza entre las naciones le proporcionó su dinámica. (Leal, 2003, p.76)

En igual sentido, se expresa (Ramos, 2005) quien define a la seguridad nacional ubicada en el contexto de la Guerra Fría de manera que:

El concepto de seguridad nacional estuvo asociado tradicionalmente a los enfoques de la escuela realista de las relaciones internacionales, que tuvo su auge en el marco de la Guerra Fría. La seguridad nacional se construyó en esos años en torno a problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna; predominó la defensa del interés nacional de países como Estados Unidos en sus relaciones con la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). (p.39)

En este contexto de Guerra Fría, la Seguridad Nacional se convierte en la prioridad del discurso político en tanto encuentra estrecha relación y complementariedad con la integridad del Estado y como estrategia cohesionadora en contra de la avanzada del comunismo a nivel internacional, de esta manera; se genera que el concepto de seguridad nacional sea central en la política internacional después de la Segunda Guerra Mundial:

Y comprende, a grandes rasgos, la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad. El Estado es la unidad competente, a nivel geográfico (su territorio coincide con aquel a defender), jurídico (monopoliza la capacidad legislativa y coercitiva en el territorio, derecho sancionado por la aquiescencia del resto de miembros de la comunidad de estados) y material (su creación pondrá normalmente a su disposición los medios para llevar adelante esta tarea). (Orozco, 2006, p.164)

Como se mencionó anteriormente, el concepto de Seguridad Nacional trae consigo una serie de complejidades analíticas y prácticas que han ocupado mucho tiempo, tanto a analistas como a políticos y militares, debido a su ambigüedad en tanto implica entender a la Seguridad como concepto autónomo y a la Nación que posee igualmente una dificultad ,que pretende además, delimitar un campo de acción para la seguridad, es así como Pérez (2000) muestra cómo para distintos autores exponentes importantes de la teoría realista de las Relaciones Internacionales, la Seguridad Nacional se encuentra en el centro del debate académico y político el cual ha estado permeado por las percepciones e intereses de los funcionarios y académicos americanos.

Así, el enfrentamiento con la Unión Soviética llevó a que la seguridad de los Estados Unidos se conceptualizara desde aquellas posiciones teóricas. Morgenthau señaló simplemente que la seguridad nacional «debe ser definida como la integridad del territorio nacional y sus instituciones». Fue Laswell quien, en un marasmo de aportaciones de escaso valor teórico del período, avanzó un poco más al definirla como «la ausencia de coacción procedente del exterior». Y continuaba: «la finalidad básica es la prevención de la guerra a través de medios legítimos y equitativos, y la disposición de fuerzas para vencer en aquellas guerras que no pueden evitarse». Por su parte, Wolfers expuso que «la seguridad, en un sentido objetivo cuida la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, en un sentido negativo, la ausencia de temor sobre el ataque a dichos valores». Ciertamente que estas definiciones no resuelven el problema central de la seguridad, es decir, concretar cómo se definen las amenazas que proceden del exterior. (Pérez, 2000, p.210)

#### *3.2.5.1 La Seguridad Nacional en América Latina*

Llegados a este punto, es necesario dar una mirada al fenómeno de la Seguridad Nacional en América Latina y cómo esta cambió la lógica política y militar del continente. Tras la finalización de la Guerra Fría, el enfoque de los Estados en materia de seguridad estaba centrado en la seguridad nacional, que buscaba, como se dijo, proteger a los Estados de amenazas externas provenientes de Estados enemigos, sin embargo en América Latina la influencia de los EEUU se vio marcada por la implementación en todo el continente de la

llamada Doctrina de Seguridad Nacional –DSN–,<sup>12</sup> la cual pretendía proteger al Estado de amenazas internas provenientes de grupos con marcada tendencia ideológica de izquierda o cualquier manifestación de inconformidad social como un peligro inminente para la seguridad del Estado, bajo esta perspectiva, no sólo se criminalizaba la protesta social y la oposición política, sino que además se les daba un trato de enemigo interno ante los cuales según orientaba la DSN, era necesario garantizar su eliminación.

La DSN se basaba en la defensa del mundo occidental frente a una posible agresión “comunista”, proveniente de los países de la órbita soviética. Esta doctrina conllevó el diseño de planes estratégicos en los distintos Estados latinoamericanos, así como la preparación militar de los ejércitos del continente bajo la orientación de las políticas del Pentágono llegando a ubicar dentro de cada país a los sectores políticos de oposición y a los movimientos sociales como el resultado de la infiltración comunista y, por tanto como enemigos internos. (Angarita, 2011, p. 34)

En igual sentido, agrega Carolina Galindo (2005) dice que la DSN

Surge en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial y se constituyó como una expresión de la macro teoría militar del Estado, desplazando en importancia al concepto de defensa nacional. Esta doctrina se desarrolla en cuatro grandes etapas cronológicas que se refieren a sus antecedentes, gestación, desarrollo y declinación. Estas etapas comprenden la aparición del militarismo suramericano, la influencia político militar de los Estados Unidos en América Latina, la Revolución cubana y su impacto en el surgimiento de movimientos insurgentes en la región de manera paralela con el desarrollo de un militarismo de nuevo cuño, hasta llegar a una etapa final que se inicia en el cambio de concepción estratégica estadounidense (desde el gobierno Carter), y se prolonga con el ascenso de los gobiernos civiles en la región hasta la finalización de la Guerra Fría. (Galindo, 2005, p.6)

Para autores como Leal Buitrago (2003), la Seguridad Nacional tuvo su impacto en América Latina bajo la versión de Doctrina de Seguridad Nacional:

---

<sup>12</sup> La DSN se materializó en América Latina entre los años setentas y ochentas en la forma de dictaduras militares, en Colombia si bien no hubo un proceso dictatorial sí se implementó desde los constantes estados de sitio, la DSN en Colombia se materializó por medio del estatuto antiterrorista en 1978 en el gobierno de Julio César Turbay Ayala.



Esta variante mantuvo la idea de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad. Pero una de sus principales innovaciones fue considerar que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado. El otro cambio importante fue la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno. Si bien la Doctrina de Seguridad Nacional ubicó como principal enemigo al comunismo internacional, con epicentro en la Unión Soviética y representación regional en Cuba, entendía que era a Estados Unidos a quien correspondía combatir a esos países. Los Estados latinoamericanos debían enfrentar al enemigo interno, materializado en supuestos agentes locales del comunismo. (p. 75)

Por su parte, Edgar Velásquez (2002) reafirmando el argumento anterior, menciona:

La Doctrina de la Seguridad Nacional se asentó en dos postulados básicos: la bipolaridad y la guerra generalizada. Tal bipolaridad se entendió como la división del mundo en dos grandes fuerzas opuestas: la del bien y la del mal. Su credo consistió en afirmar la existencia de una guerra permanente entre el occidente cristiano y el oriente comunista, cuya expresión en las naciones latinoamericanas, ante la imposibilidad de un enfrentamiento armado mundial, se dio a través de las revoluciones sociales de la época o potenciales dentro de cada país. Es importante tener en cuenta que a la DSN se le incorporó el componente mesiánico para darle un sentido trascendental y fundamentalista a cada una de sus acciones, ante la temeridad de considerar la posibilidad de otras formas de gobierno, de actuar y de pensar. (Velásquez, 2002, p.13)

En dicho contexto como afirma Ruiz Vásquez, 2004 citado en (Yarce C. , 2013) “los militares entraban a actuar casi de manera mesiánica en casi todos los sectores de la vida pública, creyendo ser el eje aglutinador y cohesionador de la sociedad ante la debilidad de las instituciones civiles para enfrentar la amenaza comunista” (p.7).

Es así como en casi todo el continente se erigen regímenes autoritarios, caracterizados por sus múltiples violaciones a los Derechos Humanos, detenciones arbitrarias, restricción de libertades, desapariciones, torturas y tráfico de personas. Países como Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia; durante la década del 70, tuvieron gobiernos de facto encabezados por militares, con una clarísima ideología conservadora y autoritaria (Yarce, 2014).

Históricamente hablando, la DSN tuvo varias etapas que Leal Buitrago (2003) divide en antecedentes, gestación, desarrollo y declinación, las cuales contienen factores y hechos históricos que constituyen la historia de dicha doctrina particularmente para América Latina, así como antecedente podemos observar la tradición militarista en el continente caracterizada por la fuerte influencia del franquismo en las instituciones militares y debido a que:

Por lo general, las instituciones militares fueron más fuertes que las demás instancias estatales, lo que facilitó que se autoproclamaran como dinamizadoras de la economía e integradoras de la sociedad. Los militares creían que tenían el derecho a ocupar un lugar preeminente en la sociedad por sentirse forjadores de la nación al llevar a feliz término las guerras de independencia. (Leal, 2003, p. 79)

Como segunda etapa se encuentra la creciente influencia político-militar de los Estados Unidos en América Latina, dicha influencia se caracteriza a grandes rasgos por considerar que ellos – los EEUU- debían ser los líderes que orientaran la política del continente entero como adalid de la democracia y de la civilización pues bajo esta tutela hegemónica:

Se justifica al considerar que la democracia sólo es posible en los Estados modernos. Por eso, sobre la base del modelo se creyó necesario proveer seguridad a los regímenes de los países atrasados frente a la influencia de la Unión Soviética. El apoyo a las dictaduras militares fue la manera más expedita para la aplicación de estos principios. Los pocos gobiernos legítimos pero inestables de América Latina se dejaron llevar por la tutela estadounidense y abandonaron su función de orientar la política militar. (Leal, 2003, p.80)

DSN fue esencialmente militar, dentro de determinado sistema de interpretación que pretendió aplicar principios militares a todos los sectores de la sociedad. Pese a la posibilidad intrínseca de proporcionar un modelo para la economía, la cultura o la organización del Estado, pretendió extender su ideología militar a todos los sectores de la vida social. (Angarita, 2011, p. 36).

Como tercera etapa, está la Revolución Cubana de 1959; la cual abrió las puertas para una respuesta más contundente por parte de los EEUU para la consolidación y desarrollo de la DSN en el continente pues como se mencionaba anteriormente, un cambio importante que trajo esta doctrina es el cambio de un enemigo externo como en la seguridad Nacional a un

enemigo interno propio de la DSN, de manera que con el triunfo de la Revolución Cubana se estaba ante el riesgo de que la URSS tuviera una fuerte e importante influencia en el resto de América Latina y que además facilitó el surgimiento de movimientos subversivos en varios países latinoamericanos.

De ahí que afirme Leal Buitrago (2003):

América Latina se convirtió entonces en el campo para enfrentar una subversión considerada en los medios castrenses como parte de la Guerra Fría. Además del viejo militarismo y la ideología político-militar estadounidense, los militares latinoamericanos acudieron a los principios desarrollados en Francia para confrontar los movimientos de independencia en Indochina y Argelia. Los franceses habían creado la “doctrina de la guerra revolucionaria” y tácticas de “contrainsurgencia”, elementos que fueron fundamentales para la elaboración doctrinaria y su aplicación práctica. Sobre estas bases, los militares construyeron la Doctrina de Seguridad Nacional, que sirvió para legitimar un militarismo de nuevo cuño. (Leal, 2003, p. 83)

Como cuarta etapa, se halla la denominada declinación de la DSN, pues ya para los años ochenta se asistía a un avance tecnológico en materia militar que hacía tener a la confrontación armada con más movilidad y por la poca capacidad técnica y operativa de los militares latinoamericanos para manejar las nuevas tecnologías de la guerra y por la pérdida de importancia estratégica de América Latina para el resto del mundo y finalmente, por la preocupación del presidente Jimmy Carter en cuanto a las fuertes y sistemáticas violaciones a los Derechos Humanos que practicaban los militares latinoamericanos contra la oposición política de izquierda.

Y es que estas violaciones a los Derechos Humanos fueron una estrategia de las instituciones militares en todo el continente como una forma de exterminar de raíz el comunismo internacional que intentaba instaurar en Latinoamérica la URSS, teniendo como exponente y aliado principal a Cuba, dichas violaciones fueron una característica de la DSN que permite afirmar, como lo hace Pérez (2000), que esta doctrina:

Supone una corrupción del concepto que estamos analizando [Seguridad Nacional]. En nombre de la seguridad nacional los gobiernos dictatoriales de la región justificaron la destrucción política y física del «enemigo interno», es decir, de los

grupos de oposición —demócratas, sindicalistas y personas comprometidas socialmente—, acusándolos de ser enemigos de la Nación y de estar al servicio de fuerzas y movimientos internacionales. En definitiva, en política interna significa saltar las barreras de las garantías constitucionales, justificar la acción represiva e ilegal del Estado contra los opositores del gobierno, en aras de una mal entendida, vil y corrupta defensa de las esencias de la Nación. (p.218)

Finalmente, y a modo de conclusión, se extraen algunas afirmaciones que sobre el concepto de DSN menciona Andrés Nina (1979) y que sirven para sintetizar ésta. En primer lugar menciona que la DSN:

Es fundamentalmente la base ideológica de las FF.AA. de determinados países latinoamericanos, que sirve de sustentación a un nuevo Modelo Político burocrático-autoritario y a un Modelo de Desarrollo Económico liberal-empresarial de Estado; en segundo lugar que el núcleo central de la Doctrina son las ideas de nación-seguridad-desarrollo, interdependientes, es decir que son símbolos ideológicos para la "unión" de un país por encima de las contradicciones sociales, dada la existencia de la amenaza de enemigos externos e internos; como tercer punto; que las fuentes de inspiración de la Doctrina son: los aspectos ideológicos externos de la seguridad nacional (EE.UU.), la Doctrina francesa contrasubversiva y la geopolítica alemana, ambas cobran una nueva dimensión con el ingrediente de la problemática del subdesarrollo latinoamericano; y finalmente, pretende formularse como una Doctrina rectora e interpretadora de las estructuras sociales, político-jurídicas y económicas, de alcance "ecuménico", la cual a nuestro entender obedece a una concepción totalizante de la sociedad, poniendo énfasis en los aspectos militares, y en el Poder Militar como base de sustentación de la sociedad y el Estado. (Nina, 1979, p. 48)

### **3.2.3 Seguridad Democrática**

Con el advenimiento de la finalización de la Guerra Fría, era necesario hacer un replanteamiento del concepto de seguridad que se venía manejando especialmente en Latinoamérica bajo la DSN, en tanto las amenazas a la seguridad del Estado estaban cambiando y la dinámica de la criminalidad internacional mutaba a una versión transnacional de esta y la desaparición del enemigo interno como consecuencia de las negociaciones de paz

en varios países de la región como Guatemala y El Salvador daban pie a la necesidad de dicho cambio conceptual y político que requerían las tradicionales formas de ver la seguridad como mera Seguridad Nacional y su correlato la DSN.

En este contexto, nace el concepto de Seguridad Democrática; que en principio plantea una visión amplia y con pretensiones de integralidad, que bajo una óptica democrática diera respuesta a estas nuevas necesidades en materia de Seguridad; es así como los países centroamericanos.<sup>13</sup> Desde el Tratado de Seguridad Democrática para Centroamérica (1995) proponen este cambio:

Se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. Asimismo el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática orientará cada vez más, sus recursos a la inversión social. (OEA, 1995, párr. 9)

Como puede observarse, bajo esta perspectiva se abría camino a una reinterpretación de la seguridad a nivel regional, el cual dejaba atrás los amargos recuerdos que para la población latinoamericana dejaba el enfoque restringido y militarista de la DSN, que como se apreció anteriormente; se caracterizó por violaciones a los Derechos Humanos y cercenó libertades y derechos de la población inconforme y etiquetada como enemigo interno del Estado.

Este nuevo apellido de la seguridad, al denominarse democrático, incluye aspectos importantes que no eran concernientes a la visión tradicional de la seguridad como las personas, el medio ambiente y lo que tiene que ver con el bienestar de los habitantes, así como apuntar la mirada a las crecientes redes de criminalidad internacional como el narcotráfico y el tráfico de armas, destacándose el fortalecimiento del poder civil por encima del militar.

---

<sup>13</sup> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá

De esta manera, el concepto de seguridad:

Se ha ido fortaleciendo con nuevos insumos y una nueva visión. De los más significativos e importantes tenemos: la seguridad como un proceso que tiene que estar en armonía con la democracia. Esta idea ha surgido en la Comisión Centroamericana de Paz, que mira la seguridad como una necesidad vital del ser humano, la sociedad y el Estado. Es a la vez fundamental consecuencia de la armonía social y de la paz en todas sus dimensiones. Un pensamiento diferente de los anteriores, ya que ha estado asociada a la defensa nacional y limitada a su dimensión estratégico-militar. Ahora de manera correcta se toma como el origen de la seguridad a problemas como los económicos, políticos, sociales, tecnológicos y ecológicos más que militares. (Pinzón, 2002, p. 23)

Reza el artículo 1 del tratado:

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo Sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad. (OEA, 1995, párr. 13)

Sin embargo, es necesario mencionar como antecedente de este tratado fundacional del concepto en Latinoamérica; que desde 1991 se suscribe en Honduras el Protocolo de Tegucigalpa que inaugura para la región el proyecto de integración regional, teniendo como uno de sus pilares el tema de la seguridad regional la cual después con el tratado viene a llamarse Seguridad Democrática.

Como objetivos de este protocolo se propuso (ODECA, 1962):

Concretar el nuevo modelo de seguridad en la región, sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas. (Art. 3)

De esta forma, César Salazar explica:

En la Declaración de Tegucigalpa reiteran que para alcanzar la paz firme y duradera es indispensable asegurar condiciones de vida adecuadas para los pueblos de la región y que el desarrollo humano y la superación de las desigualdades sociales son retos fundamentales para la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. (Salazar, 1993, p. 43)

Por su parte, para Carolina Galindo (2005):

Los primeros indicios de una discusión sobre seguridad en términos democráticos pueden encontrarse en el documento base de la Segunda Sesión Plenaria de la Comisión Sudamericana de Paz de Montevideo en 1988. La mayor parte de las propuestas y directrices de esta discusión se equiparan a los principios y políticas propias de la seguridad hemisférica cooperativa y en ella se advierte la incorporación de nuevas dimensiones que desbordan las competencias militares tradicionales como es el caso de la defensa y promoción de las identidades y tradiciones culturales de los pueblos sudamericanos, el desarrollo económico, el equilibrio ecológico y el fortalecimiento científico y tecnológico. La incorporación de tales dimensiones respondía efectivamente a las demandas de las nuevas concepciones y discusiones en

materia de seguridad tendientes a la construcción de una definición más comprensiva de la misma. (p. 7)

Cuando se creó el concepto la seguridad democrática tenía una vocación de ser una estrategia de integración regional para afrontar los problemas más acuciantes de la región latinoamericana en lo que tiene que ver con las nuevas amenazas que se han mencionado antes, que se evidencia en el Documento base de la Segunda Sesión Plenaria de la Comisión Sudamericana de Paz realizada en Montevideo en 1988.

La Seguridad Democrática Regional es un concepto nuevo e integral de seguridad que responde a los desafíos y amenazas contemporáneas que enfrentan los pueblos y países sudamericanos. Ella encarna una visión renovada para construir la paz en y entre los países de la región, que se basa en la promoción y defensa de los intereses e ideales del continente. La Seguridad Democrática tiene por objeto principal asegurar el desarrollo con justicia social en el plano interno; profundizar la paz, la cooperación y la integración a nivel regional, y la autonomía e independencia a nivel internacional. Para ello, esta perspectiva complementa y compatibiliza los intereses de cada país con los objetivos y necesidades colectivos de seguridad a nivel sudamericano. (Citado en Galindo, 2005, p.13).

Frente al papel de las fuerzas militares en esta nueva versión de la seguridad en Centroamérica, (Hens & Sanahuja, 1995) plantean varios problemas que tiene el concepto de Seguridad Democrática pues:

Las fuerzas armadas amplían sus funciones a espacios nuevos que corresponderían a los civiles y a otras instituciones del Estado y la presión e influencia de EE.UU. está contribuyendo a modelar el papel y las misiones de las mismas.

En este proceso «expansivo» emergen nuevos riesgos para la democracia y los procesos de desmilitarización y de profesionalización de las fuerzas armadas resultan problemáticos. La afirmación de una concepción democrática de seguridad para la región implica adaptar el papel y misiones de las fuerzas armadas a las exigencias de la Gobernabilidad democrática, considerando que no hay seguridad sin democracia, y que la estabilidad del sistema no es función sola ni exclusivamente de las fuerzas armadas.



Desde esta perspectiva, la seguridad democrática sería una función de las organizaciones sociales, de los partidos políticos, de los poderes estatales y de la administración del Estado. Y en el plano regional, de unos mecanismos latinoamericanos de seguridad que precisan ser redefinidos para ser capaces de proveer una seguridad cooperativa de alcance regional. (p. 30)

Así para Laura Chinchilla (1999) la Seguridad Democrática implica sobre el papel de los militares un cambio estratégico de lugar pues la Seguridad Democrática:

Tiene como punto de partida sustraer completamente las funciones de seguridad pública del ejercicio de las funciones de las fuerzas armadas. A partir de ahí se toma conciencia plena de que una cosa es la defensa de la soberanía de los países y la defensa de sus territorios como facultad exclusiva de los ejércitos, y la seguridad pública que, ante todo, debe ser una función específica de un cuerpo civil. Pero la seguridad pública democrática no se reduce al hecho único de que la seguridad sea ejercida por parte de un grupo de civiles: no es solo porque el ejército no está ejerciendo esta función que automáticamente tenemos seguridad democrática. (Chinchilla, 1999, p. 35)

Puede identificarse entonces a la Seguridad Democrática, como una fórmula de la seguridad que tiene que ver o está íntimamente relacionada con procesos de transición democrática como lo ocurrido en Latinoamérica con la finalización de la Guerra Fría que coincidió con la firma de acuerdos de paz en varios países del subcontinente que padecieron de conflictos armados y de los cuales los Estados influenciados por EEUU, adoptaron la DSN para enfrentar ese enemigo interno que se suponía amenazaba la “democracia” y en consecuencia la seguridad del Estado, el cual había que proteger de esa amenaza comunista que acechaba la región y ponía en peligro los valores y principios de la civilización occidental cristiana.

En este sentido, la seguridad democrática surge como una opción integrista de la seguridad, que en palabras de Gabriel Orozco (2005):

Se refiere a las expectativas de consolidación democrática y a la estabilidad del sistema democrático en países con procesos de transición, es decir, que están saliendo y superando situaciones de conflicto. [...]. La “seguridad democrática” se postula para

preservar la estabilidad democrática de una comunidad política, conteniendo las amenazas que pueden poner en peligro la integridad funcional de una sociedad. En este sentido, este modelo parte del presupuesto de que la identidad de una sociedad se forma a partir de consensos, los cuales llegan a la postulación de los derechos humanos y el Estado democrático como el fundamento de la integridad de una sociedad; para preservar esto, el modelo de la seguridad democrática impulsa un mecanismo sistémico de protección y consolidación de los principios de los derechos humanos y del Estado democrático. (p.159)

A modo de conclusión sobre el concepto de Seguridad Democrática y antes de entrar en la aplicación de este en Colombia, es pertinente tener en cuenta lo dicho por Rubén Sánchez y Federmán Rodríguez (2007), la construcción idónea de un concepto de seguridad democrática, que considere los principales debates teóricos y procesos políticos de sus dos variables constitutivas, es indispensable, no sólo para responder a amenazas tanto tradicionales como no tradicionales, sino también para enfrentar un contexto en el que los dispositivos militares demuestran cada vez más su inoperatividad para conjurar el sentimiento de inseguridad individual y colectiva. En una época de confusión, en la que se combinan amenazas de viejo cuño, normalmente centradas en los asuntos estratégico-militares y en la disputa interestatal, con otras de distinta índole, de carácter transnacional y doméstico, es preciso articular nuevos conceptos de seguridad que sean útiles para construir respuestas ante un escenario internacional enrarecido.

Para el caso colombiano, la seguridad democrática marcó un hito en lo que se refiere a las políticas de seguridad que históricamente se han intentado implementar en el país con el objetivo de enfrentar a las guerrillas que disputan el poder con el Estado desde mediados de los años sesenta. Como se verá, el concepto de seguridad democrática entra al país en un contexto de frustración por la infructuosa terminación de las negociaciones de paz que intentó llevar a cabo el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) con la guerrilla de las FARC en el Caguán y con el ELN en Suiza y Caracas. Adicionalmente, durante este gobierno se firma el denominado Plan Colombia con el gobierno de los EEUU como un acuerdo de cooperación militar de la potencia del norte con Colombia para combatir tanto a las guerrillas como al narcotráfico en las distintas zonas del país.

Otro aspecto que permite entender cómo logró afianzarse esta política estatal y enraizarse en amplios sectores de la sociedad colombiana está relacionado con las situación que vivía el país a comienzos de la presente década; en particular, el “fracaso” de las negociaciones entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC, lo que significó para el gobierno saliente la legitimidad de los acuerdos logrados con Estados Unidos a través del Plan Colombia y redundó en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en Colombia. No en vano el presidente Pastrana reclamaba de Uribe el reconocimiento, debido a su gobierno, del fortalecimiento de la fuerza pública, el cual se logró, como ya se dijo, a través de la firma del Plan Colombia, el cual, curiosamente, fue discutido y aprobado en el congreso estadounidense sin la mediación de un análisis profundo en los ámbitos políticos nacionales. (Pérez, 2011, p.212).

El Plan Colombia sirvió para dotar y mejorar la capacidad técnica y operativa de las Fuerzas Armadas, venta de helicópteros y capacitación en estrategia militar; lo cual fue para el gobierno siguiente de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010); un aliciente para emprender su famosa política de Defensa y Seguridad Democrática como orientadora de todo su ejercicio presidencial. Junto a esto, a nivel internacional con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en New York y Washington, así como los atentados en Madrid y Londres; dieron un retroceso, como se verá más adelante en lo que se había avanzado en la reinterpretación y reformulación de la seguridad a nivel internacional, pues en un mundo en el que se hablaba de seguridad multidimensional, humana, integral, después de los atentados parecía que el mundo volvía nuevamente a la vieja y tradicional forma de entender la seguridad, es decir, seguridad nacional y DSN.

Leal Buitrago (2006) enumera las primeras y más importantes medidas que tomó el presidente Uribe para la implementación de su política de seguridad democrática en las cuales se empieza a evidenciar el carácter militarista de estas:

La declaratoria del “estado de conmoción interior” (excepción constitucional que sustituyó al estado de sitio de la Carta anterior) y un impuesto para la seguridad fueron las primeras medidas del presidente. El reclutamiento de los llamados soldados campesinos para reforzar las zonas donde éstos son oriundos, la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios de inteligencia, las recompensas por

información, el estímulo a la desertión de combatientes ilegales y la creación de zonas de rehabilitación y consolidación en dos áreas de influencia guerrillera completaron el esquema inicial de la “política de seguridad democrática”. Además, la Ley 782 de diciembre de 2002 prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997 –llamada de orden público–, pero abolió el requisito de conceder estatus político a los grupos armados para iniciar negociaciones destinadas a su desmovilización. (p.78)

Y agrega (Cortés, Franco, Hincapié, & Vargas, 2012):

El documento [de la Política de Defensa y Seguridad Democrática] resaltaba la necesidad de fortalecer el imperio de la ley en todo el país como el principal componente de la SD, lo que debía lograrse a través de la consolidación del control del Estado en cada municipio. Según el documento, todos los residentes colombianos debían recibir la misma protección por parte de la Policía Nacional. Esto determinó el principal objetivo operacional de la plataforma de política del recién elegido gobierno: asegurar la presencia de la policía en municipios que no tenían estaciones de policía permanentes antes de la posesión de Uribe en agosto del 2002 (despliegue), y aumentar el pie de fuerza policial en algunos de los municipios que ya contaban con presencia de efectivos (refuerzo). (p.13)

Como se mencionó anteriormente, con los atentados del 11 de septiembre en EEUU el gobierno de George Bush emprendió una cruzada internacional contra lo que se denominó el terrorismo, una amenaza no sólo contra el Estado, sino contra todo el sistema de valores de occidente y que además no provenía de un Estado particular, sino que se trataba de una amenaza de orden transnacional que ponía en peligro la estabilidad del orden mundial.

Con posterioridad a los atentados de New York y Madrid:

Se acentuaron las políticas internacionales de seguridad con enfoque militarista. Desde aquellos fatídicos hechos, se incrementaron las voces que se quejan de una inseguridad internacional magnificando el ambiente de zozobra internacional y dejando a un lado los avances teóricos y las políticas de seguridad humana formuladas desde las Naciones Unidas. Angarita, 2011, p.38)

En este sentido, y acorde con el momento político que se vivía por entonces a nivel internacional, se empieza a expandir la idea desde la retórica uribista que en Colombia no hay conflicto armado interno, sino que se trata de una mera amenaza terrorista que hay que eliminar de raíz, por eso:

A nivel nacional el gobierno Uribe cambia el enfoque llevado por el gobierno de Andrés Pastrana, donde su principal apuesta se encontraba cimentada en la consecución de diálogos de paz con los grupos armados al margen de la ley, en particular con las FARC, en la perspectiva de una solución negociada al conflicto. En contraste, la administración de Álvaro Uribe se centró en la confrontación directa con los grupos armados, concentrando los esfuerzos en el debilitamiento militar de la guerrilla y dejando una pequeña posibilidad a la salida negociada (Osorio, 2010p. 48)

Aunque desde esa retórica de individualización y de la lógica amigo-enemigo (Galindo, 2005) al denominar terrorismo no sólo a la guerrilla, sino a todo tipo de manifestación de oposición<sup>14</sup> al gobierno, no es posible hablar de negociación, sino sólo de aniquilación.

Los objetivos e intenciones de la política de Seguridad Democrática quedaron plasmados en el Plan de Desarrollo de 2003, dando cuenta del profundo enfoque securitario del gobierno Uribe y el tinte militarista de este, acercándolo a la noción tradicional de la seguridad nacional y de la DSN pues plantea:

El capítulo inicial (brindar seguridad democrática) [que] se desglosa en las siguientes partes: control del territorio y defensa de la soberanía nacional, combate al narcotráfico y al crimen organizado, fortalecimiento del servicio de justicia, desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, fortalecimiento de la convivencia y los valores, y política de relaciones exteriores y cooperación internacional. El siguiente título se ocupa en especial del control territorial y sus propósitos: reducción de las organizaciones armadas al margen de la ley, fortalecimiento de la Fuerza Pública,

---

<sup>14</sup> Sobre el proceso de criminalización de la protesta social en el marco de la política de seguridad democrática puede verse: Gómez Ramírez, H. C. (2012). Control Territorial y Resistencias: una lectura desde la Seguridad Humana. Medellín: Observatorio de Seguridad Humana de Medellín.

promoción de la cooperación ciudadana, protección a la infraestructura económica, seguridad urbana y programa de seguridad vial. (Leal, 2006, p.7)

En igual sentido, sobre la similitud entre la DSN y la política de seguridad democrática de Uribe, afirma Galindo (2005):

Algunas prácticas y disposiciones como las contempladas en la Política de Seguridad Democrática son un fiel reflejo de este fenómeno de individualización que conlleva, paradójicamente, al fortalecimiento de la idea de la defensa nacional en términos exclusivos de razón de Estado y al retorno del esquema de la Doctrina de la Seguridad Nacional. A partir de esta idea de individualización propia de la lucha contra el terrorismo, la Seguridad Democrática no se constituye en modo alguno como una novedad en sentido estricto, así como tampoco presenta un carácter aislado frente a las dinámicas de defensa y seguridad de la región, enmarcadas dentro de la política de defensa y seguridad de los Estados Unidos. (p. 32-33)

A modo de conclusión, es posible decir que la política de seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe Vélez se enmarca en primer lugar dentro de una lógica internacional que retoma la vieja DSN y emprende un enfoque militarista represivo y estigmatizante en aras de mantener el statu quo de las élites políticas y económicas dominantes y que bajo una óptica amigo-enemigo, o en otras palabras “quien no está conmigo está contra mí”, implementa una política de guerra que en nada tiene que ver con lo que desde los procesos de transición centroamericanos y desde las Naciones Unidas se había planteado como seguridad democrática.

Finalmente, esta política lleva aparejada también unos objetivos que responden a las necesidades de la economía de tendencia neoliberal, para lo cual resulta imprescindible la eliminación del “terrorismo” para poder ejecutar planes de extractivismo de recurso y moldear aún más, la economía colombiana en favor del mercado y estando en contra de cualquier intento de política social. (Angarita, 2011).

#### **2.2.4 La Seguridad Ciudadana**

Al igual que el término “seguridad” y “seguridad humana”, no hay un consenso en torno al significado del término, razón por la cual, se expondrán varias definiciones académicas de la

misma, no obstante, todas las definiciones relativas a la seguridad ciudadana apuntan a que la unidad de medida del enfoque es el ciudadano.

El profesor Camilo Gonzales Pacheco apunta hacia una definición de seguridad ciudadana anclada a la seguridad humana:

Nuestra visión de seguridad ciudadana se enmarca, en su enfoque general, dentro del concepto de seguridad humana... orientada a garantizar la existencia de una población libre de temor, pero también libre de carencias; con derecho a vivir sin miedo, sin necesidades y con igualdad de oportunidades para desarrollar al máximo su potencial humano. El eje central de esta concepción lo constituye la persona humana; de ahí, el planteamiento de alcanzar la seguridad, más que por medio de las armas, por medio del desarrollo humano; concepto éste que conjuga siete dimensiones de seguridad: económica, alimentaria, en la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. (González, 2011, p.8)

Hacia ese mismo eje conceptual se mueven Pedro Medellín y Jaume Curbet, ligando el concepto de seguridad ciudadana con seguridad humana:

Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio – contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas. (PNUD, 2009, p.10)

Según (Curbet, 2007) a pesar de los vínculos entre el concepto de seguridad humana y el de seguridad ciudadana, no son conceptos equivalentes, siendo la seguridad ciudadana un elemento de la seguridad humana: la seguridad ciudadana es un concepto mucho más restringido que la seguridad humana, porque:

Se fija apenas parcialmente en uno de los siete componentes que el mencionado Informe de Desarrollo Humano incluye en la seguridad humana (la que llama “seguridad personal...Bajo el rubro “seguridad personal”, el Informe en cuestión alude al riesgo de “violencia física súbita e impredecible”, que incluye amenazas provenientes del Estado (tortura), de otros Estados (guerra) de otros grupos humanos (tensiones étnicas), “de individuos o pandillas” (crimen, violencia callejera),

amenazas contra la mujer (violación, violencia doméstica), contra los niños (abuso infantil) y contra uno mismo (suicidio, consumo de droga). 2. Excluye los daños causados por la naturaleza, y tercero, porque considera sólo un tipo particular de acción humana –los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio. (p. 31)

Hugo Acero (2011), presenta una definición amplia y en sintonía con González Pacheco, Pedro Medellín y Jaume Curbet, recogiendo varios de los elementos anteriormente expuestos: (seguridad ciudadana):

Se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Este enfoque tiene una serie de implicaciones sustanciales. Al tener su centro en la noción de amenaza, y, de manera implícita, en las de vulnerabilidad y desprotección, la definición se aparta de determinadas concepciones que definen la seguridad ciudadana puramente en función de la criminalidad y el delito y enuncia explícitamente la dualidad objetiva/subjetiva del concepto de seguridad ciudadana, la cual, de acuerdo a lo anterior, se convierte en un derecho exigible frente al Estado. (Acero, 2011, p. 176)

La seguridad ciudadana surge entonces como concepto con la finalización de la Guerra Fría y la consolidación de EEUU como súper potencia política, económica y militar; bajo el entendido que ya no es posible ni conveniente hablar de ese enemigo externo para la seguridad del Estado (el comunismo), empiezan a surgir nuevas amenazas y nuevos retos que se supone pueden llegar a poner en peligro la seguridad. En consecuencia, la seguridad se empieza a ver como algo que afecta y preocupa a los ciudadanos en su vida cotidiana y que tiene que ver más con la calidad de vida en las ciudades que con la amenaza de un ataque de otro Estado enemigo.

Surgen en el ámbito internacional conceptos como, la Seguridad Humana y la Seguridad Ciudadana entre otras, cada una de ellas con sus particularidades, pero coincidiendo en buscar -en principio- alejarse del paradigma del manejo militar de la seguridad y acercarse a otras formas de manejar los problemas de inseguridad con medidas más cercanas a la prevención de la violencia y la delincuencia que a su represión, más proclives a mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida de las personas, que a la exasperación del control por la vía militar y policial. (Yarce, 2014, p. 24)



Sobre las definiciones de seguridad ciudadana como problema de lo público y sobre la tendencia internacional, se debe enfocar la mirada sobre la seguridad cotidiana (Arriagada & Godoy, 1999) dicen:

Las definiciones de seguridad ciudadana han enfatizado distintas dimensiones y niveles, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana. Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que implique una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos. (p. 9)

Por su parte, (Rivas, 2005) con respecto al ámbito de aplicación, dice que la Seguridad Ciudadana, debe remitirse

A la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y propende por su mejoramiento, por lo que abarca un campo más amplio de acción. La seguridad ciudadana privilegia la prevención aunque no excluye acciones policivas de control. En ella, la contención del crimen y la violencia es un aspecto fundamental pero no único. (p. 86)

De otro lado, se puede decir que en el marco de los discursos, debates y reflexiones sobre la seguridad ciudadana, la delimitación territorial que se halla con respecto a esta, es decir, el espacio a proteger, se centra esencialmente en entornos urbanos, pues se trata de un concepto que está referido a este contexto debido al grado de conflictividad social presente en los grandes centros urbanos latinoamericanos, aquí conceptos como violencia urbana, criminalidad, delincuencia común, convivencia, delitos de alto impacto, etc. Aparecen de forma reiterativa en los textos que sobre seguridad ciudadana hablan.

En ese sentido, (Del Olmo, 2000) dice que en relación con la violencia urbana y la criminalidad, desde los años noventa se acude a un endurecimiento del debate en torno a la seguridad de los habitantes, pues si bien se le han adjudicado toda una serie de adjetivos al concepto de seguridad (nacional, publica, individual, urbana, humana), aparece según ella como consenso el uso del término (in)seguridad ciudadana.

Sin embargo, Curbet (2007) sostiene que el término se usa desde los setenta convirtiéndose en uno de los temas que más llaman la atención tanto de las autoridades como de la gente del común, un tema del cual se debate mucho sin saber realmente como resolverlo, en consecuencia se convierte en un tema con mucho potencial político (electoral) para quien sabe cómo manipularlo, sin embargo y a pesar de todo, “la prisa por prescribir antes de diagnosticar ha dificultado gravemente que surjan los medios necesarios para su análisis sistemático. De manera que el debate público se ha visto saturado por un estrépito de prescripciones normativas contradictorias” (Curbet, 2007, p.147).

En ese sentido, son varios los autores que para estudiar este fenómeno, parten de entender el contexto de las ciudades actuales, especialmente las latinoamericanas, las cuales uno de los autores (Carrión F. , 2002) considera como conglomerados urbanos de rápido crecimiento en el que confluyen diferentes factores que inciden drásticamente en los niveles de violencia urbana, se trata de ciudades con una fragmentación bastante fuerte en tanto desigualdades de diverso tipo, especialmente de desigualdades del orden socioeconómico, que unidas a afectaciones de tipo socio ambiental también entran a jugar un papel importante dentro de esta relación ciudad-violencia urbana, reconociendo además que si bien la violencia urbana existe desde el nacimiento mismo de las ciudades, es innegable dicha relevancia, debido a las magnitudes que asume actualmente en la ciudades latinoamericanas y las mutaciones de este según el contexto particular de cada ciudad.

Sin embargo, se observa que no existe un consenso sobre la definición del concepto ni sobre cuál es realmente su ámbito de aplicación, pues si bien hay un acuerdo que entiende el origen del concepto en la finalización de la Guerra Fría, el acelerado crecimiento del mundo urbano y las consecuentes problemáticas sociales que esto conlleva en términos de desigualdad, violencia urbana, drogadicción y criminalidad, entre otros.

Según (Rocha M. , 2014), dicho consenso sobre la definición de seguridad ciudadana tiene matices en los cuales no existe tal, por un lado no hay igualdad de opinión frente a si este

implica también protección frente a riesgos de tipo no intencional como accidentes de tránsito o desastres naturales o de tipo económico y social, pero reconoce que en términos generales se la entiende como una condición de un grupo de individuos que se encuentra, o ese es el objetivo, libre de amenazas de violencia, tanto objetiva, como subjetivamente en espacios principalmente públicos, aunque debe tenerse en cuenta que la diferencia entre lo público y lo privado en las ciudades contemporáneas se hace cada vez más difuso.

Adicionalmente, al cambiar el enfoque de la seguridad pública o nacional que centra su preocupación en el Estado, al enfoque de la seguridad ciudadana, que como su nombre lo indica, centra su atención en la ciudadanía y su calidad de vida, deben cambiar necesariamente actores (fuerza pública) y sus funciones y mecanismos (relación represión-prevención), así mismo, este nuevo concepto requiere (desde una óptica represiva) que se abra la discusión (Carrión, 2002), pues como dice (Diez, 2005) la seguridad ciudadana implica que hayan ciertos sujetos que al atentar contra la comunidad en su accionar delictivo, pierden su calidad de ciudadanos, entendiendo esto en un marco de expansionismo securitario del que se hablará más adelante, pero que desempeña un papel importante en el desarrollo del concepto en las ciudades latinoamericanas, especialmente en Colombia.

De las definiciones que sobre seguridad ciudadana se han visto hasta ahora, es posible inferir que:

La Seguridad Ciudadana si bien es mostrada como una alternativa al tratamiento represivo de las problemáticas de seguridad, no logra incluir elementos que incidan directa o indirectamente en el fenómeno, ya que al no tener en consideración las circunstancias sociales que inciden en la seguridad, como son el bienestar y la convivencia, la prevención y la participación, la igualdad [...]; la Seguridad Ciudadana, en la práctica no logra alejarse de un tratamiento exclusivamente militar y represivo, que trascienda a un enfoque que si bien es más complejo, se acerca a un tratamiento de la seguridad más acorde con los DDHH, la dignidad y las libertades ciudadanas. (Yarce, 2013, p.280)

En ese sentido, recuerda (Carranza, 1997) que la seguridad ciudadana tiene como antecedente histórico principalmente en América Latina la DSN que la relacionan directamente con los militares, la represión y las violaciones a los DDHH, pues, en principio, se la ofrecía a la seguridad ciudadana como un discurso renovado y preocupado por el

bienestar de los habitantes, pero manteniendo vicios heredados de la Seguridad Nacional. Pues como se ha visto, si bien su vocación era otra en la práctica de las políticas de seguridad ciudadana en la mayoría de las ciudades latinoamericanas no han logrado desprenderse de ese legado represor y efectivista de la seguridad que busca netamente proteger a las personas pero únicamente en su integridad física y en la protección de sus bienes.

De ahí, que resulte necesario establecer una diferenciación entre seguridad ciudadana y seguridad pública que permita mirar ámbitos de aplicación y aspectos a proteger, así para el caso Colombiano Mariana Escobar, 2001 citado en Rivas, 2005) dice que:

Hay aquí, desde una perspectiva operativa, una serie de límites difusos entre las esferas de la seguridad ciudadana y la del orden público, los cuales se plantean no en aras de contribuir a profundizar en una división tajante entre las mismas, sino como una posibilidad de lectura menos plana del fenómeno. Si bien los grupos armados al margen de la Ley (guerrillas y paramilitares) representan un problema central de orden público, se puede pensar que en el largo plazo, mediante acciones sostenidas y sistemáticas, puedan desestabilizar la seguridad ciudadana, entendida en términos de calidad de vida. De otra parte, el crimen organizado urbano, que claramente es la tendencia delictiva contemporánea por excelencia –y el caso colombiano no es una excepción, también representa una evidente amenaza contra la seguridad nacional, y, en este sentido, puede en ocasiones cruzar los límites del orden público. (p. 87)

En similar sentido, se manifiesta Moreno Bedoya, 2003 citado en (Yarce, 2013) para quien la seguridad ciudadana “Abarca básicamente el tema de la protección de las personas, de los bienes; acota al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas, en última instancia, el fin primordial es el hombre” (p. 274). Aunque nada menciona sobre la calidad de vida ni amenazas como las afectaciones al medio ambiente, la desigualdad y los problemas relacionados con la salud pública, pues como se ha dicho se ha enfocado la seguridad ciudadana tradicionalmente con asuntos de convivencia, delincuencia y criminalidad.

Para Gabriel Aguilera (1996) la seguridad ciudadana:

Se refiere al derecho que asiste al ciudadano o en sentido más amplio al integrante de una sociedad organizada, de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible

de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. Hace referencia también al vínculo entre la persona y el Estado. (Aguilera, 1996 citado en Carrión, 2005, p. 4)

De otro lado, con el concepto de seguridad ciudadana se generó una complejidad adicional al problema de la seguridad en entornos urbanos y es el que se refiere a la relación entre la seguridad objetiva (incremento de la criminalidad urbana) y la dimensión subjetiva (miedo al delito y percepción de inseguridad), la cual si bien es necesario diferenciar en términos de problemática a estudiar, es importante en términos de entender que una cosa es la cifras reales del delito en una ciudad y otra es las sensaciones e imaginarios que se tienen en torno al potencial peligro que representa para las personas vivir en la ciudad, pero además porque en términos de causalidad y homología no es posible estudiarlas de manera separada (Del Olmo, 2000).

Otra lectura es la que hacen (Huhn & Peetz, 2008) ), cuando dicen que la seguridad ciudadana:

Hace referencia a dos niveles de realidad. Primero, se refiere a una condición o un estado de un conjunto de seres humanos: a la ausencia de amenazas que ponen en peligro la seguridad de un conjunto de individuos. En ese sentido, el término tiene un significado normativo. Describe una situación ideal que probablemente es inexistente en cualquier lugar del mundo, pero que funciona como un objetivo a perseguir. (p.15)

PNUD (2009), por ejemplo, define la seguridad ciudadana como “la condición personal objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (párr. 4).

Segundo, se refiere a políticas públicas encaminadas a acercar la situación real a la situación ideal, es decir, se refiere a políticas que apuntan hacia la eliminación de las amenazas de seguridad o hacia la protección de la población ante esas amenazas [...]. En ese sentido, el término se refiere a prácticas sociales empíricamente existentes. (Universidad Nacional del Nordeste, s.f)

Es importante resaltar en este aspecto que en términos generales, con algunas contadas excepciones, los gobiernos de las ciudades latinoamericanas han encontrado en la represión y

el control exacerbado por medio de la fuerza y de la restricción de libertades, la principal forma de enfrentar la inseguridad ciudadana, pero desconocen que por ejemplo:

La Organización Mundial de la Salud (OMS), el Centro para el Control de Enfermedades y Prevención de los EE.UU. (CDC) y otras instancias internacionales, coinciden en que la evidencia científica a favor de la prevención como estrategia idónea es muy amplia. (Rodríguez & Santiago, 2010, p.64)

En el documento Políticas Públicas de convivencia y seguridad ciudadana. La prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad (2008) de la Policía Nacional de Colombia, se entiende la seguridad ciudadana así:

- El surgimiento de un concepto de seguridad más integral, que reconoce la consubstancialidad entre las diferentes dimensiones de los ciudadanos, menos centrado en las armas y más consciente de la dignidad de los seres humanos, de la necesidad de tranquilidad que estos buscan en su vida cotidiana, así como el liderazgo por parte de las autoridades locales en los temas de convivencia y seguridad ciudadana, ha dado como resultado una nueva forma de aproximarse a los problemas de violencia, delincuencia, inseguridad y crimen. Esta nueva aproximación tiene como referente varios aspectos:
- Las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana deben ser atendidas por las autoridades locales en primera instancia, toda vez que son estas quienes están más cercanas a los ciudadanos y por ende conocen de manera más clara las necesidades de los mismos.
- Es necesario asumir los temas de violencia, delincuencia, inseguridad y crimen desde una perspectiva analítica, que permita realizar estudios objetivos de los fenómenos. En este orden de ideas, resulta claro para todos los actores que los temas de convivencia y seguridad ciudadana no pueden seguirse manejando desde la lógica de los caprichos y las percepciones aisladas de la realidad por parte de algunas autoridades.
- Atender las necesidades de los ciudadanos en relación con los temas de inseguridad y violencia implica el trabajo coordinado, interinstitucional e intersectorial de las instituciones que tiene competencias y funciones en la materia. (Policía Nacional de Colombia, 2010, p. 9-10)

La aproximación de las autoridades a estas problemáticas debe ser integral, toda vez que es necesario desarrollar acciones preventivas, disuasivas, reactivas y de fortalecimiento de la justicia.

Las políticas, programas, estrategias y acciones que se diseñen e implementen deben partir de la perspectiva de los derechos humanos y generar dinámicas de confianza entre los ciudadanos y de estos hacia las instituciones, de forma tal, que aumenten los niveles de capital social y de credibilidad de las instituciones. De igual manera, en la actualidad todo lineamiento e implementación debe estar enmarcado por la puesta en marcha o visión de enfoques diferenciales como el enfoque de género, el enfoque étnico, el enfoque de Derecho y el enfoque medio ambiental.

En síntesis, la seguridad ciudadana si bien nació como un concepto que intentaba ser renovador del tradicional enfoque represivo y cercano a la DSN como una forma de enfocarse más en la protección de su calidad de vida en condiciones de dignidad; quedó frustrada en tanto sigue perpetuando esa idea del enemigo interno, ya no el comunismo, sino ahora personas “indeseables” que según su origen de clase, raza y edad, pueden convertirse en referente de inseguridad o a la delincuencia como ese enemigo a enfrentar, en ese sentido, las políticas de seguridad ciudadana que se han implementado en América Latina por lo general no han sabido despojarse del enfoque represivo ni aplicado de manera creativa y eficiente medidas de prevención del delito que no impliquen restricción de libertades ni aplicación sistemática y selectiva de leyes de mano dura o de “ley y orden”.

### **3.2.5 La Seguridad Humana**

Hacia finales de la década de los años ochenta, con la reforma y posterior colapso del sistema soviético, la mayoría de las guerras en el Sistema Internacional dejan de representar el principal foco en el escenario internacional y pierden su contenido ideológico en términos de socialismo contra capitalismo y se trasladan hacia otros planos: étnicos, culturales, por recursos económicos y naturales, ejemplo de ello son las guerras étnicas de descomposición de Yugoslavia, la transformación de los conflictos políticos de Liberia y Sierra Leona de conflictos entre milicias cercanas a Moscú y otras cercanas a Washington hacia conflictos por recursos económicos como diamantes, petróleo o incluso agua. Estos cambios en el orden internacional, se reflejan en la perspectiva de seguridad vigente:

En la década de los años ochenta surgieron enfoques críticos a esta concepción de la seguridad. Las críticas se centraban en que dicha concepción solo se refería a la seguridad del Estado, olvidando a los ciudadanos, al tiempo que planteaba amenazas militares desde el exterior, sin considerar otras fuentes de inseguridad, tanto globales como internas, económicas o medioambientales. (Font & Ortega, 2012, p. 161)

Al igual que la seguridad ciudadana y la seguridad democrática vistas anteriormente, la seguridad humana surge como una iniciativa que intentaba replantear el enfoque que en materia de seguridad tenían los Estados, bajo el entendido de que al finalizar la Guerra Fría; el foco e interés de los Estados en esta materia debía cambiar para estar acordes con las nuevas necesidades y desafíos que implicaba el cambio en la política internacional y el surgimiento de nuevas amenazas para la seguridad internacional.

Además de los cambios relacionados con la transformación del sistema internacional tras la desintegración del sistema soviético que permiten el cambio de concepción de seguridad, hacia finales de la década de los ochenta y comienzo de la década de los noventa existe un cambio de enfoque teórico en las ciencias sociales que coadyuvará a dicha transformación. Se trata del cambio de concepción del desarrollo y bienestar. Antes de la década de los años noventa, el desarrollo de un territorio se medía teniendo en cuenta, de manera casi exclusiva, indicadores macroeconómicos como el Producto Interno Bruto o el Producto Nacional Bruto, bajo esta noción de desarrollo económico un país como Suecia tendría un nivel de desarrollo similar al de Arabia Saudita, dado que tienen niveles de renta, no obstante, difieren de forma considerable en cuanto a niveles de distribución de renta, calidad de la educación o la Esperanza de Vida.

La seguridad humana puede ser vista como un enfoque práctico que ayuda a la generación y monitoreo de políticas a nivel local, nacional, e internacional como base para entender la diferencia con otros conceptos asociados. Por ejemplo, los derechos humanos ofrecen un marco legal de protección mientras que la seguridad humana ofrece un instrumento para la planificación e implementación de políticas convirtiéndose en una herramienta para el análisis y la ejecución de proyectos centrados en estos temas; también tiene mecanismos propios (a través de la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU) y temas específicos que son muy distintos a lo que ofrece la seguridad humana como perspectiva de análisis aplicada.



Intentando ampliar la interpretación y valoración del desarrollo de un Estado, hacia finales de la década de los años ochenta, economistas como el pakistaní Mahbub Ul Haq o Amartya Sen aúnan esfuerzos para generar una nueva concepción de desarrollo: el desarrollo humano. Bajo este paradigma, se pretenderá analizar la calidad de vida de los ciudadanos de un determinado territorio no solo mediante la verificación de las tasas de crecimiento o la producción total de un territorio, incluyendo indicadores relativos a educación, salud, pobreza, equidad. La intensión de ambos economistas era la de centrar la definición de “desarrollo” en el ser humano. En palabras de Amartya Sen:

El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del Producto Nacional Bruto, o con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social. El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaban los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo los servicios de educación y de atención médica), así como de los derechos políticos y humanos (entre ellos la libertad para participar en debates y escrutinios públicos)... El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos. (Sen, 2000, p. 3)

#### **3.2.5.1 Cambios en la concepción del desarrollo a partir de los años ochenta: del derecho al desarrollo a la noción de desarrollo humano**

Tras el fracaso en la década de los años setenta del intento de fundamentar sobre bases jurídicas internacionales sólidas y ciertas un “Nuevo Orden Económico Internacional”, un largo camino político-diplomático condujo a la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración sobre el derecho al desarrollo (Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986; en adelante DDD). La Declaración, de acuerdo con la evolución de las décadas anteriores y recogiendo en buena medida las aportaciones minoritarias en los años sesenta (economía del bienestar, impacto de la ecología), alude al desarrollo como “...un proceso global,

económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan” (párrafo segundo del preámbulo). Más concretamente, el artículo 1 de la Declaración establece que “1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. (Grasa, 2007, p.24)

En ese orden de ideas, el resultado final ha sido optar por una concepción del desarrollo, entendido como derecho humano, que se puede caracterizar como: a) Multidimensional en sus objetivos y componentes. b) Con diferentes titulares, en la medida que el desarrollo se predica de personas y colectivos. O lo que es lo mismo, sus titulares son, a la vez, los seres humanos, individual y colectivamente: individuos y pueblos, en el presente y en el futuro (derechos de las generaciones futuras). c) De realización progresiva, como proceso de mejoramiento y satisfacción de necesidades que nunca se logra totalmente. d) Que integra y refuerza otros derechos de las personas y los pueblos. e) Que debe realizarse a la vez en la esfera nacional e internacional, con lo que ello conlleva de derechos y deberes. f) Que tiene como componente crucial la participación tanto en su consecución (el “mejoramiento constante”) como en los beneficios que se logren en cada etapa o fase.

Siguiendo a Grasa y trayendo sus conclusiones sobre el concepto de seguridad humana, es importante entonces recordar:

Habida cuenta de que la seguridad es siempre fruto del pacto o del acuerdo, conviene tener presente que el pacto que subyace a la expresión seguridad humana es un pacto a medio y largo plazo, que obliga a establecer prioridades. En ese pacto, puede haber complementariedades, de manera que, hoy por hoy, seguridad nacional, seguridad internacional y seguridad humana –con significados las dos primeras bien diferentes de los que tenían durante la Guerra Fría– siguen siendo objetivos e instrumentos congruentes. Segundo, que si bien vale la pena, por su enorme valor simbólico (expresión de la convergencia de agendas y compromisos, expresión de un programa

utópico compartido por la comunidad internacional), usar la expresión seguridad humana, debe dársele, en la esfera política, programática y académica, un valor reducido: el objeto referente son ciertamente las personas pero las amenazas que deben conjurarse son las que proceden de la violencia física, directa, la violencia política y la violencia criminal.

De igual forma que la aparición del concepto de desarrollo humano transforma la visión tradicional de desarrollo, la aparición del concepto de seguridad humana transforma la visión tradicional de seguridad (seguridad nacional) entendida como la protección de la soberanía nacional frente a agresiones exteriores y la seguridad del Estado frente a amenazas internas (seguridad de Estado). En ese mismo marco Grasa (2007), expone:

El uso de la expresión seguridad humana expresa cambios muy significativos en la concepción de la paz y de la seguridad, así como en la naturaleza de la conflictividad armada, acaecidos entre los años ochenta y finales de los noventa. Es decir, es una forma de aludir a los síntomas, a los cambios. Esos cambios dan a la seguridad, entendida como proceso multidimensional centrado en gran medida en las personas, un papel central en el debate político interno e internacional de la posguerra fría”. En este mismo marco expone que en segundo lugar, “seguridad humana” puede entenderse también en sentido programático, como un proyecto estratégico que pretende fusionar y/o interrelacionar tres agendas, con los diversos problemas que ello conlleva: a) la agenda de la investigación para la paz y la resolución y transformación de conflictos; b) la de los estudios y la práctica sobre el desarrollo y la cooperación para el desarrollo; y c) la de la lucha por los derechos humanos, la democratización y el buen gobierno. Naturalmente, la seguridad humana puede convertirse en un concepto, pero para ello debe precisarse su significado, restringirse y, posteriormente, operacionalizarse, lo que permitirá a su vez establecer prioridades en la consecución de las finalidades y objetivos que busca. (Grasa, 2007, p.13)

#### *3.2.5.1 La construcción del concepto de Seguridad Humana.*

En 1994 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- en su Informe sobre desarrollo humano, establece el contenido del concepto de seguridad humana como un intento de centrar la mirada en la seguridad y bienestar de los individuos y no ya tan

preocupado por la seguridad del Estado, pues se entiende que el mundo ha cambiado y en consecuencia la forma de entender y aplicar la protección también debían hacerlo.

Se tiene entonces que, para el PNUD citado en (Maturana, 2015) la seguridad humana puede definirse como:

La seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana. (p.8)

Una consideración del concepto básico de seguridad humana debe centrarse en cuatro de sus características esenciales:

- La seguridad humana es una preocupación universal.
- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes.
- Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.
- La seguridad humana está centrada en el ser humano. (Maturana, 2015)

Se puede decir de este modo que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingresos y desarrollo de un país. La pérdida de seguridad humana (...) puede ser obra humana, como resultado de opciones erradas de política. Puede ser consecuencia de las fuerzas de la naturaleza. O puede ser una combinación de ambos casos, como ocurre con frecuencia cuando el deterioro del medio ambiente desemboca en un desastre natural, seguido de la tragedia humana (PNUD, 2009, párr.17)

Para (Delgado, 2008):

Estas amenazas no tradicionales a la seguridad a pesar de ser diferentes y de centrarse en asuntos particulares, comparten una serie de características a saber:

- a) No se dirigen exclusivamente al Estado;
- b) No se sitúan en un área geográfica determinada y específica, son amenazas difusas;
- c) No pueden ser manejadas a través de métodos militares únicamente; otros medios de carácter no militar deben ser empleados;
- d) Los individuos y las comunidades, al igual que los Estados, son objeto de la seguridad, y por ende pueden estar en peligro. (p.123)

Se tiene entonces que la seguridad humana (SH) se inscribe de manera progresiva, pragmática y polémica en la órbita de los estudios de seguridad desde los años sesenta específicamente. Existe una vinculación directa entre los conceptos de desarrollo y seguridad y es expresada en 1994, con la incorporación expresa del concepto de SH en el Informe de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuando se reactiva y se institucionaliza el debate sobre los puntos de contacto y tensión entre estos dos conceptos.

Sin embargo, para (Mejía, 2010) si bien el aporte de Naciones Unidas es importante para la conceptualización de la seguridad humana:

No existe una definición concreta de lo que entendemos por seguridad humana. Es decir, no hay un consenso sobre dicha definición. Sin embargo, a partir de los trabajos que se han hecho tanto en las Naciones Unidas –Comisión de Seguridad Humana establecida en el año 2001 por el Secretario General– como en la Red de Seguridad Humana, podemos identificar dos líneas en el concepto: la carencia de miedo y la carencia de necesidades. (p.31)

A lo que agrega (Leal, 2005):

Del mismo modo podemos constatar que abundan definiciones alternativas relativas a la seguridad humana y que los diferentes actores proponen agendas diversas e

inteligibles. Incluso, fuertes impulsores de la seguridad humana reconocen que ésta se encuentra todavía pobremente definida y que lo único que se ha logrado es un término universalmente inconsistente. Lo cierto es que no se han logrado generar puntos de acuerdo en torno a esta noción, ni adoptar estrategias realmente efectivas con relación a su vasta agenda.

Mientras no exista una aquiescencia sobre un marco general dentro del cual se sumen rasgos diversos que den por resultado una conceptualización universalmente aceptable, y mientras la carencia de tal concepto no constituya el inicio de un esfuerzo con resultados prácticos y homogéneos en los diferentes casos en los que sea necesaria la responsabilidad de proteger, el objetivo de lograr una seguridad humana genuina y legítima a los ojos de todos los países será una meta por satisfacer. (p.1132)

En un contexto de nuevas amenazas a la seguridad como las hambrunas, el daño al medio ambiente y su consecuente cambio climático, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, el tráfico de personas así como las nuevas formas de esclavitud, las pandemias y la consolidación del crimen organizado transnacional hacen de la seguridad humana un enfoque arriesgado que pretende mediante su enfoque integral que compagina Derechos Humanos y Desarrollo Humano.

Se dice que es integral pues busca dar cubrimiento a diversos y ampliados aspectos de la vida de las personas necesarios para una vida en condiciones dignas y que contienen diferentes factores de riesgo. Así para (Delgado, 2008):

La reconceptualización de la seguridad implica entonces prestar atención a cómo los conflictos ambientales, la lucha por los recursos naturales, las migraciones, el terrorismo, las organizaciones criminales transnacionales, la misma privatización de la seguridad, las pandemias, las hambrunas, el desempleo, la proliferación de estados fallidos (failed states), las nuevas guerras y los estados canallas (rogue states), entre otros, se conciben como amenazas y desafíos para su obtención y consolidación. Como bien lo señala David Baldwin, la redefinición del concepto de seguridad ha estado ligada con una redefinición de las agendas políticas de los Estados, en las que se ha prestado mayor atención a los derechos humanos, la economía, el medio ambiente, el tráfico de drogas, el crimen, las epidemias y la justicia social. (p. 117)

El concepto de seguridad humana se subdivide así en seis categorías según el tipo de amenazas que pueden afectar la vida diaria de los individuos: la económica, la alimenticia, la medioambiental, la personal, la comunitaria y la política.

Teniendo en cuenta lo anterior, las pandemias, los conflictos étnicos- religiosos, la degradación del medio ambiente, las migraciones masivas y la descomunal brecha entre ricos y pobres son fenómenos que se han agravado con el fin de la guerra fría. El mundo de la posguerra fría es más inestable y menos predecible; las amenazas que enfrentamos son más difusas y multidimensionales. (Delgado, 2008, p.120)

Con lo que se obtiene que “el concepto de “seguridad humana”, [al contrario de la concepción tradicional y militarista], significa un cambio de énfasis: ya no se trata tanto de defender el territorio o el Estado cuanto de salvaguardar la seguridad de las personas en todas sus dimensiones. Además, el PNUD propone que el instrumento fundamental para ello no pueden ser las armas ni los ejércitos, sino el desarrollo humano sostenible. (...) constituye una concepción de la seguridad que busca más la prevención de los riesgos que la actuación a posteriori, y que considera que las distintas fuentes de nuestra inseguridad están a menudo relacionadas. (Rodríguez, 2005, p. 4)

Argumento que es reforzado por (Pérez, 2007) cuando dice:

La aparición del concepto de seguridad humana responde sobre todo a dos nuevas ideas formuladas en la década o década y media anterior:

- a) La seguridad debe centrarse en las personas;
- b) La seguridad de las personas se ve amenazada no sólo por la violencia física, sino también por otras amenazas a su subsistencia en condiciones de dignidad. Como veremos más adelante, este segundo elemento ha sido en parte abandonado por el enfoque restringido de la seguridad humana. A estas ideas habría que añadir una tercera, referida a los medios: la seguridad no puede alcanzarse mediante la confrontación y las armas, sino mediante la cooperación y la política. (p. 62)

Sin embargo, es necesario resaltar que este concepto de seguridad humana tiene unos riesgos para su aplicación, uno de ellos es que la seguridad humana contiene un concepto que

se ha denominado “responsabilidad de proteger” definido por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, convocada en 2001 por Canadá, la cual estableció:

Si un Estado no puede o no quiere proteger a su propia población, será entonces la comunidad internacional la responsable de intervenir, incluso militarmente, para evitar que crisis o conflictos regionales (como en el caso colombiano) se conviertan en una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Es lo que se conoce como “responsabilidad de proteger” e implica una nueva concepción de la soberanía con responsabilidades y con el compromiso de la comunidad internacional de intervenir para evitar masivas violaciones a los derechos humanos y graves conflictos armados que conlleven la movilización de amplios grupos humanos.

La “responsabilidad de proteger” será un principio rector para la acción humanitaria futura de las Naciones Unidas, no está aún definido si se constituirá en una obligación legal de la comunidad internacional o si dependerá más de la voluntad política de las potencias para intervenir en un caso determinado. (Mejía, 2010, p. 111)

La responsabilidad de proteger, corre el riesgo de ser interpretada o usada por grandes potencias económicas y militares como excusa para realizar intervenciones militares cuando a su conveniencia consideren necesario realizar dichas intervenciones, otro de los riesgos es que como la seguridad humana intenta cubrir varios aspectos de la vida cotidiana de las personas como la salud, la economía y la alimentación, entre otras, se corre el riesgo de manejar situaciones problemáticas en estas materias como problemas de seguridad (en un sentido tradicional y restringido de esta) y en consecuencia brindar un trato militar y represor a los mencionados problemas. (Pérez , 2007)

No obstante, estos son solamente algunos riesgos a los que se ve expuesto el concepto, pero si se analiza detenidamente la intención del PNUD cuando conceptualizó la seguridad humana se ve que su intención no era más que acorde con los Derechos Humanos y consiente del papel fundamental de estos para la consolidación de la seguridad humana, pues se considera que si hay seguridad humana hay seguridad para el Estado, en todas estas concepciones pueden encontrarse elementos comunes como la protección al individuo la cual se basa en el respeto de sus derechos fundamentales, la responsabilidad del Estado de proporcionar un ambiente favorable para la seguridad personal y la posibilidad de que el individuo tenga un fluido ejercicio de sus libertades como lo propone el PNUD. De no



lograrse esto la seguridad nacional queda amenazada y su efecto incidirá en la seguridad del Estado y repercutirá en la de los individuos.

De otro lado, para hablar sobre la relación que tiene la seguridad humana con el desarrollo humano, el mismo (PNUD, 1994) establece:

Para definir la seguridad es importante que no se equipare la seguridad humana al desarrollo humano. El desarrollo humano es un concepto más amplio (...) definido como un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán mañana. Evidentemente, hay un vínculo entre la seguridad humana y el desarrollo humano: el progreso en una esfera realza la posibilidad de lograr progreso en la otra. Pero el fracaso de una esfera aumenta también el riesgo de que fracase la otra”. El desarrollo humano fallido o limitado provoca un aumento de la privación humana, la enfermedad o las disparidades persistentes entre comunidades étnicas, entre regiones, en el acceso al poder y la oportunidad económica. A su vez, esto puede provocar la violencia. (párr. 7)

Más allá de la definición conceptual ofrecida por la Comisión de Seguridad Humana, una serie de organizaciones internacionales han intentado conceptualizar que la seguridad humana se traduzca en un enfoque eficaz en cuanto a la generación de políticas. Es decir, el objetivo ha sido sustentar la idea que la seguridad es sobre todo un enfoque orientador de políticas que se sustenta sobre la base de una serie de principios que contribuyen a operacionalizar de manera efectiva políticas públicas de protección de las personas. Estos principios implican no solo un cambio conceptual, al colocar a las personas en el centro del análisis, sino también un cambio operativo, dado que se analiza el impacto en las personas y comunidades, en la manera de comprender, diagnosticar, planificar, implementar y evaluar las políticas, los programas y proyectos. El Manual del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS) describe claramente los cinco principios que orientan el enfoque de la seguridad humana (UNTFHS, 2011). (Fuentes, 2012):

*Centrada en las personas.* Para la seguridad humana, las personas son el centro del análisis y consecuentemente, se consideran las condiciones que amenazan la

supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas, en este marco se considera que la seguridad humana debe cumplir ciertos mínimos como:

*Multisectorial.* La seguridad humana se basa en la comprensión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, además de la seguridad nacional, la seguridad humana implica la comprensión de una gama amplia de amenazas y de sus diferentes posibles causas relacionadas con la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la seguridad personal, comunitaria y política. La seguridad humana enfatiza en la interconexión de las amenazas y de las respuestas a las mismas en dos sentidos. Primero, están interconectadas entre sí en el sentido de que una amenaza puede alimentar o provocar otra, por ejemplo, los conflictos violentos pueden derivar en privaciones y pobreza, que a su vez puede llevar al agotamiento de los recursos, enfermedades infecciosas, déficits educativos, etc. Segundo, las amenazas en un país o área determinado puede ampliarse a una región más amplia con consecuencias negativas para la seguridad regional o internacional.

*Integral.* La seguridad humana implica enfoques integrales que enfatizan en la necesidad de respuestas comprehensivas y multisectoriales con el fin de articular las agendas que se relacionan con seguridad, desarrollo y derechos humanos.

*Contextualizada.* La seguridad humana reconoce que las inseguridades varían considerablemente en diferentes contextos y, por lo tanto, promueve la búsqueda de soluciones contextualizadas que respondan adecuadamente a cada situación particular.

*Preventiva.* Al llegar a las causas y a las manifestaciones de las inseguridades, la seguridad humana se orienta a la prevención e introduce sus estrategias de protección y empoderamiento. (p.36-37)

Finalmente, es pertinente decir que la seguridad humana si bien se erigió en el concierto internacional como una alternativa innovadora e integral de entender la seguridad y sus problemas, los atentados del 11 de septiembre en EEUU:

Trajeron consigo nuevos debates en torno a la seguridad internacional y en particular el retorno de una visión más clásica de la seguridad del Estado como centro de la seguridad internacional. Así mismo, desde los eventos del año 2001 se impuso una

agenda internacional marcada por los temas de seguridad y de lucha contra el terrorismo. Esto a pesar de que las nuevas amenazas se han considerado como no estatales, transnacionales, y que en cierta medida son producto de la globalización, es decir, se podría pensar que para enfrentar dichas amenazas la seguridad clásica se quedaría corta. (Mejía, 2010, p. 109)

*¿Qué implica entonces la seguridad humana?*

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acuñó en 1994 el nuevo concepto de seguridad humana, desplazando el viejo enfoque de una seguridad centrada en proteger a los Estados a otro que pone a las personas como sujeto central de la seguridad. Este nuevo enfoque, trasciende la amenaza por la violencia personal y pone en primer plano las amenazas a la subsistencia de las personas en unas condiciones de dignidad. El concepto amplía el ámbito del término de seguridad a la seguridad económica, alimentaria, de salud, medioambiental, personal, política y comunitaria. El paradigma de la seguridad humana muestra que todos los seres humanos están profundamente interconectados en un escenario global en donde las principales amenazas surgen de la falta de desarrollo humano en educación, salud, desigualdades económicas y falta de respeto a los derechos humanos. Este nuevo concepto responde a dos nuevas ideas: primera, que la seguridad debe centrarse en las personas; y segunda, que la seguridad de las personas se ve amenazada no solamente por la violencia física, sino por otras amenazas como la subsistencia o las condiciones de llevar una vida con dignidad. Además, el concepto tiene dos dimensiones, una cuantitativa, la satisfacción de las necesidades materiales básicas que aseguren la continuidad de la vida, y otra cualitativa, vinculada a la dignidad, lo que exige avanzar en la satisfacción de los derechos humanos. (Font & Ortega, 2012, p. 170)

La Comisión de Seguridad Humana de definió Seguridad Humana como “...proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo” (PNUD, 2009, p.31) e implica mucho más que el cuidado de la seguridad de Estado, la lucha contra la delincuencia o la defensa de la soberanía nacional, incluye, entre otras, la protección frente desastres naturales, los conflictos armados, las hambrunas, las epidemias, la recesión económica, el desempleo, la criminalidad, la pobreza extrema, la contaminación ambiental o las dictaduras. El PNUD

diferencia 7 categorías de seguridad dentro de la seguridad humana: la seguridad económica, la alimentaria, la de salud, la del medio ambiente, la personal, la comunitaria y la política (PNUD, 2009).

Hoy más que nunca se reconoce la importancia y pertinencia de la participación de los ciudadanos en los programas, estrategias y acciones que se desarrollen con el fin de disminuir las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad que se presentan en una jurisdicción., en ese marco el concepto de seguridad humana es un concepto de notable interpretación y que como soporte teórico ayuda a generar una base para que diferentes ejes que tienen que ver por la garantía de la seguridad en su esencia converjan en un fundamento teórico para generar estrategias de gestión en red que lleven a una interpretación amplia de lo que significa la seguridad de los ciudadanos para garantizar sus derechos fundamentales, en diferentes frentes.

#### *3.2.8.2 Seguridad Humana en América latina*

A pesar de las diferencias, los 2 temas centrales a lo largo de la región se vinculan a los efectos perversos del crimen organizado y el aumento de la violencia. Estos temas tienen hoy un impacto inmediato y profundo en gran parte de la población de América Latina y también en el Caribe. Algunos de los efectos de estas amenazas no son protegidas desde la perspectiva legal de los derechos humanos y son perpetrados en muchos casos por actores no estatales. Adicionalmente, las políticas públicas en estas materias han resultado ser insuficientes y en algunos casos ineficientes e incluso contraproducentes.

En este contexto, la óptica de la seguridad humana puede encontrar un importante nicho en América Latina. La seguridad humana y su enfoque podrían complementar de manera importante los esfuerzos que en la actualidad los países realizan en esta materia. Hoy el combate a las llamadas nuevas amenazas a la seguridad está muy centralizado en dar respuestas militares a estos problemas. La seguridad humana puede ayudar a generar respuestas más integrales a estos temas, especialmente si se considera que se está hablando de una región que combina notoriamente 2 características: la más alta desigualdad a nivel mundial con altos índices de violencia. Uno de los aspectos más distintivos del enfoque de seguridad humana, es su énfasis en la generación de respuestas comprehensivas y multisectoriales con el fin de articular agendas diversas (desarrollo, derechos humanos,

seguridad). Sin embargo, la falta de respuestas integrales aparece como una de las grandes debilidades que enfrenta los Estados Latinoamericanos hoy en día. Existe muy poca coordinación entre diferentes áreas de trabajo tanto al interior de las burocracias nacionales como locales. Tampoco existe trabajo inter-sectoriales en el marco de las instituciones regionales o subregionales. Es fundamental poner énfasis en un cambio en las prácticas institucionales internas así como en la generación de proyectos con miradas intersectoriales que consideren la efectiva interrelación de las distintas agendas de trabajo especialmente en cuanto a derechos humanos, desarrollo y seguridad.

Pero para analizar la Seguridad Humana como enfoque normativo, hace falta distinguir este tipo de enfoques de lo que sería una teoría. La seguridad humana contribuye a nuestro entendimiento sobre la seguridad y sobre todo sobre al diseño de políticas para la previsión de seguridad, su gran fortaleza está en su capacidad normativa, más que en su capacidad analítica. (Floyd, 2007: 44). El análisis no es su meta, su meta en concordancia con su origen en el seno de una organización y no de una escuela de pensamiento, es proveer de un marco ampliado de referencia a la gestión pública de la seguridad. (Rodríguez , 2009, p. 3)

La seguridad humana en el caso colombiano, implica atender al mismo desde una perspectiva diferente a la que se ha usado hasta ahora.

El principio bajo el que se ha interpretado la existencia de un conflicto armado en Colombia se fundamentó básicamente en la Doctrina de Seguridad Nacional anticomunista y a partir de esta ha evolucionado ajustándose a las prioridades de la seguridad regional hasta integrarse plenamente al discurso de la seguridad antiterrorista.

El punto, es que pese a que el discurso de la seguridad varía y se adapta, el centro del argumento de la securitización permanece intacto: la presencia del enemigo interno. Que además suele tratarse como el causante de todos los males que afectan al país. En este caso el enemigo interno son las guerrillas y algunas veces otros grupos armados no estatales, que mantienen un conflicto con el Gobierno. Dicho conflicto se ha considerado muchas veces como el causante de todos los males que afectan a la población colombiana y donde la mayor de las amenazas percibidas es “la Violencia”. Es usual encontrar textos denominados “La violencia en Colombia” que solo tratan

del conflicto armado. En Colombia hay muchos tipos de violencia, desde luego muchas de ellas articuladas entre sí. Pero no se puede centrar el análisis únicamente en la violencia del conflicto armado. Muchas de las formas de violencia que existen tampoco son exclusivas de Colombia. Al separar el conflicto como tal del índice de violencia del país la realidad se parece mucho al resto de América Latina y buena parte de su solución requiere de respuestas regionales. Así pues, la primera base para articular una propuesta de Seguridad humana para Colombia debe iniciar por romper con una tendencia muy acusada en el análisis político de Colombia: La falta de claridad en la denominación y distinción de los diferentes tipos de violencia que sufre el país y la tendencia a que todo análisis gire en torno al conflicto y sus actores no estatales. Una vez ampliado el marco de “las violencias” como una de las principales amenazas a la seguridad se amplía, en consecuencia, el marco de las causas de la violencia. De cualquier forma, también ha de quedar patente que las amenazas no se reducen a la violencia, está por el contrario en muchos casos es una expresión de las mismas. (Rodríguez, 2009, p.6)

Hay que partir de la implementación de políticas locales que estén enmarcadas por una coordinación en la implementación de estas políticas públicas y que converjan en un planteamiento teórico centrado en los ciudadanos como en desarrollo que se ha visto particularmente en la ciudad de Bogotá.

#### *3.2.8.1 Seguridad Humana y Derechos Humanos*

Para que el concepto de seguridad humana sea visto como una perspectiva útil, tiene que tener un valor agregado en relación a derechos humanos. Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y la Convención de Derechos Civiles y Políticos y la Convención de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y una serie de otros tratados y acuerdos, los Estados a nivel internacional se han comprometido a garantizar los derechos fundamentales de las personas, en ese marco el utilizar este marco de análisis en el entorno local se debe preocupar por la garantía de los derechos humanos en la relación con la garantía de los mínimos básicos para el desarrollo del ser humano.



## **CAPITULO IV. BOGOTÁ RECORRIDO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ**

### **4.1 Derecho a la seguridad**

Es necesario reconocer a la ciudad de Bogotá como una red compleja de escenarios, territorios y poblaciones, cuyos niveles de calidad de vida dependen sustancialmente de las acciones corresponsales que realicen las familias, el Estado y la ciudadanía, para promover, proporcionar, ejercer, defender y reivindicar los derechos económicos, sociales civiles y políticos y ambientales de las personas (Universidad Nacional de Colombia, 2012). La seguridad es uno de los pilares básicos para garantizar el derecho a la ciudad, dado que, esta se define como el usufructo de las ciudades, dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. De otro lado, la seguridad ciudadana se define como aquella situación que posibilita el desarrollo integral de los individuos en un contexto histórico determinado. Implica el respeto absoluto a la dignidad de las personas, a los derechos inviolables que le son inherentes y al libre desarrollo de la personalidad individual, en el respeto a la ley y a los derechos de los demás, sin olvidar que la libertad de cada uno termina donde empieza la libertad del otro (Medellín, 2004).

El concepto de Seguridad Ciudadana es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, definido por las Constituciones de cada país. Y en este sentido, la Seguridad Ciudadana debe definirse como “una condición que debe garantizar el Estado, para que sus asociados puedan ejercer sus deberes y derechos en completa libertad” (Medellín, 2004, p. 27). De la misma manera, el concepto de seguridad que se ha reivindicado en la última administración en Bogotá reconoce como eje transversal de la Política de Seguridad el concepto de Seguridad Humana, en donde esta significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán mañana; en ese marco, se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos que les confiere la legitimación de acción de organización basado en sus usos y costumbres con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho.





## 4.2.2 Caracterización socio-económica

Para realizar una breve caracterización socioeconómica de la ciudad, se hace referencia a la densidad, a la pobreza monetaria como multidimensional, así como a la vivienda, acceso a servicios públicos y al nivel educativo en los últimos años.

### 4.2.2.1 Densidad de la población

Colombia pasó de una edad mediana de 21.11 años en 1985 a 25.35 años en el 2005, mientras tanto Bogotá en los mismos años tenía una edad mediana de 21,91 y 27,55 años; en la capital se ha acelerado el envejecimiento a una tasa más alta que el promedio nacional. En el 2015 el país tendría una edad mediana de 28.27 años y Bogotá 31.41 años según el censo realizado en Colombia en el año de 2005 por (DANE, 2005).

Tabla 9. *Edad Media de la población en Bogotá*

Usaquén	29,75	31,61	33,68
Chapinero	30,21	32,19	34,36
Santa Fe	27,42	29,13	31,26
San Cristóbal	25,81	27,50	29,38
Usme	23,93	25,51	27,40
Tunjuelito	27,07	28,67	30,54
Bosa	25,42	26,84	28,44
Kennedy	26,77	28,40	30,01
Fontibón	28,15	29,50	31,17
0 Engativá	28,67	30,24	32,13
1 Suba	27,70	29,28	30,96
2 Barrios Unidos	31,52	33,85	36,15
3 Teusaquillo	31,73	33,96	36,27
4 Los Mártires	29,16	31,10	33,37
5 Antonio Nariño	28,69	30,64	32,94
6 Puente Aranda	29,02	30,63	32,62
7 La Candelaria	28,49	30,47	32,98
8 Rafael Uribe Uribe	26,63	28,29	30,17
9 Ciudad Bolívar	24,39	25,88	27,60
0 Sumapaz	26,65	28,87	31,10
1 Bogotá D.C.	27,55	29,47	31,41

Fuente: tomado de (DANE, 2005)

Tabla 10. *Grupos y estandarización de edad*

Grandes grupos	2005	2009	2015
0-14	27,1	25,2	22,9
15-64	67,4	68,7	69,5
65 y más	5,5	6,1	7,5
Total (%)	100	100	100

Fuente: tomado de (DANE, 2005)

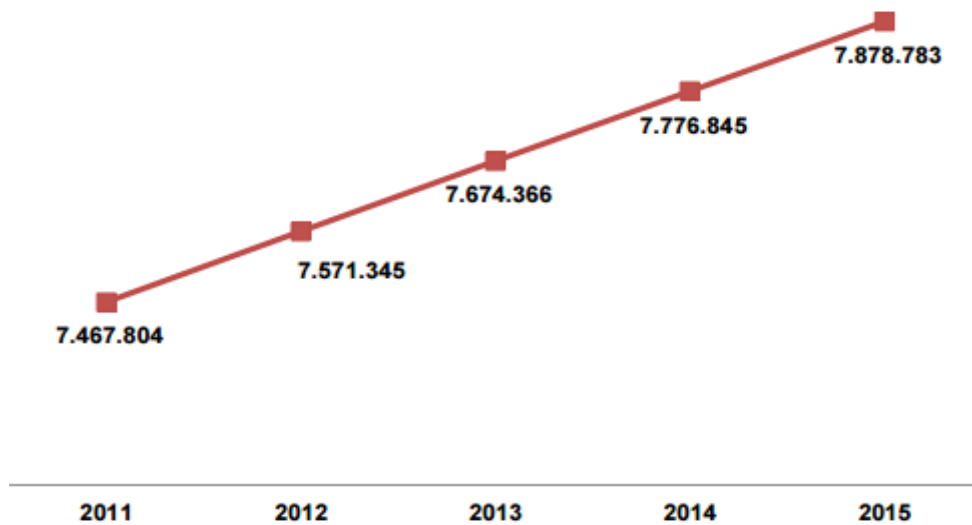


Figura 7. Población Total en Bogotá

Fuente: tomado de (DANE, 2005)

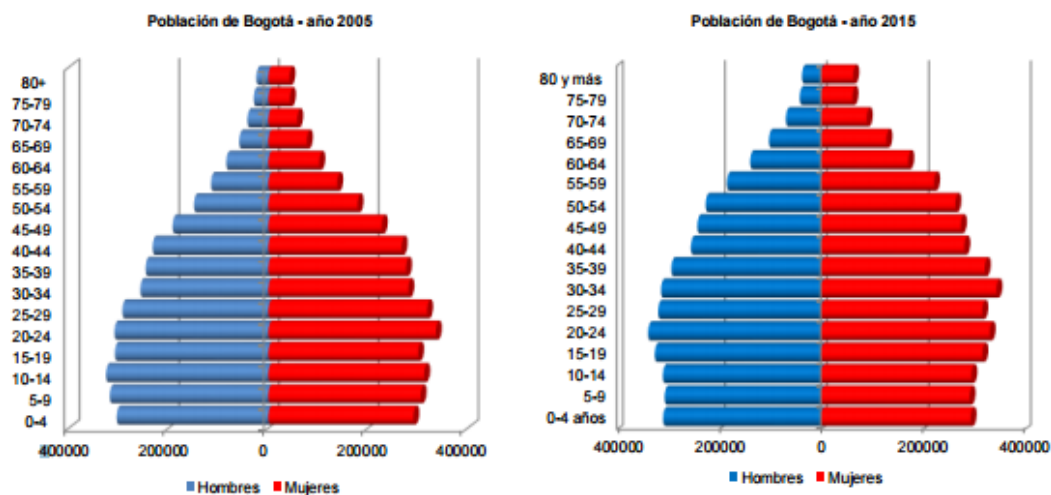


Figura 8. Pirámide poblacional Bogotá 2005-2015

Fuente: tomado de (DANE, 2005)

Según las proyecciones de población del DANE y la Secretaría Distrital de Planeación SDP, en los últimos 10 años la población de Bogotá creció 1,41%. La Figura 6 evidencia la variación de la población por rangos de edad, en la cual, el grupo entre 0 y 4 años creció 0,14%, de 5 a 14 años se redujo 0,94%, mientras la población de 15 años en adelante aumentó 1,98%, situación que determina la planeación del sector educativo a mediano y largo plazo. No obstante, las anteriores proyecciones presentan ya una antigüedad de 10 años,

condición que perjudica las estimaciones por las divisiones territoriales del Distrito Capital y pueden presentar diferencias con la evolución real de la población por UPZ y localidades. Para corregir posibles inconsistencias es urgente la aplicación de un nuevo censo poblacional.

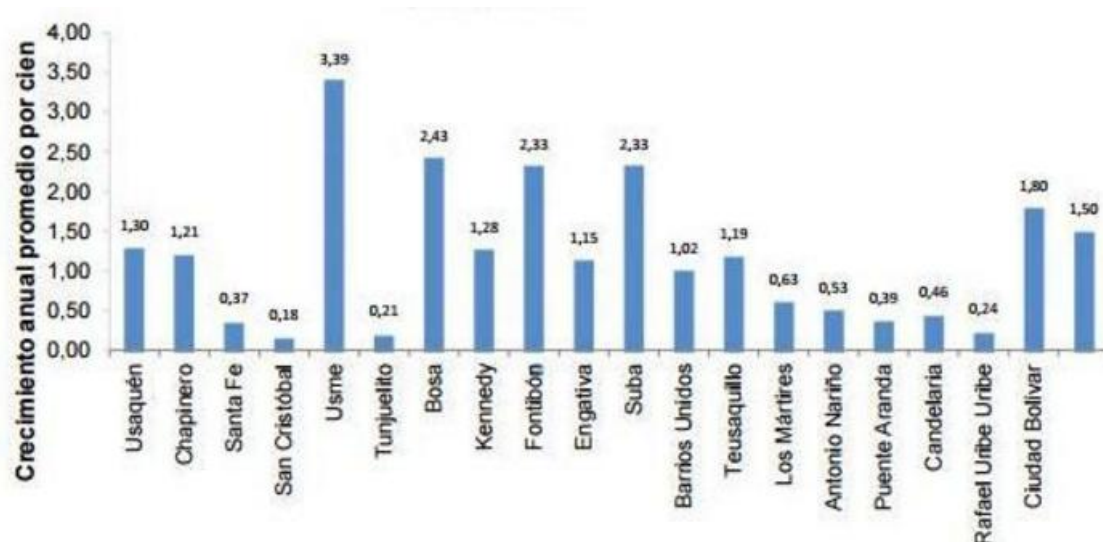


Figura 9. Promedio de crecimiento de la población por localidades

Fuente: tomado de (DANE & SDP, 2014)

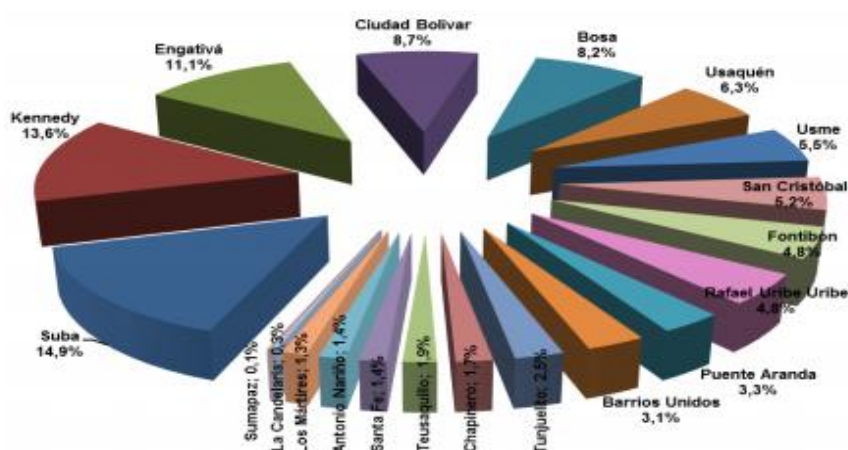


Figura 10. Promedio de crecimiento de la población por localidades

Fuente: tomado de (DANE & SDP, 2014)

La distribución de la población por localidades, muestra mayor cantidad de habitantes en: Suba, Kennedy, Engativá, Ciudad Bolívar y Bosa, las cuales, albergan el 56,5% del total de habitantes de la ciudad. Las localidades de Sumapaz y la Candelaria tienen el 0,4% del total. Tener en cuenta este aspecto es fundamental para la implementación de políticas en el Distrito (DANE & SDP, 2014).

La localidad que más incrementó su población fue Usme, seguida de Bosa, Suba y Fontibón. Las que menos crecieron en población fueron San Cristóbal, Tunjuelito y Rafael Uribe Uribe. Para los estratos socioeconómicos en la Bogotá, la distribución de la población muestra una concentración de personas en los estratos 2 y 3 (40,4% y 35,7% viven en estos estratos, respectivamente). El estrato que más creció en población entre 2011 y 2014 fue el estrato 1 y el que disminuyó su población fue el estrato 4.

Según la Encuesta Multipropósito 2014 del DANE y la SDP, en Bogotá han disminuido los hogares en los que por falta de recursos económicos y en los que algún miembro de la familia no consumió ninguna de las tres comidas básicas, uno o más días a la semana. Así mismo, en 2011 el 7,2% de los hogares se ubicaban en estas cifras, pero el año pasado cayó a 4,9%. Sin embargo, en 2014 fueron 400.000 residentes en la capital colombiana los que no probaron una comida un día a la semana o más. En este sentido las localidades más afectadas con este fenómeno son Santa Fe (9,5%), San Cristóbal (8,9%), Usme (7,1%), Bosa (7,0%) y los municipios de Girardot (7,4%) y Soacha (6,9%). A esos sitios le siguen zonas como Ciudad Bolívar (5,6%), Kennedy (5,5%), Engativá (5,1%) Suba (4,8%) y Fontibón (4%). (HSB Noticias, 2015, párr. 1-4)

#### *4.2.2.2 Pobreza por ingresos*

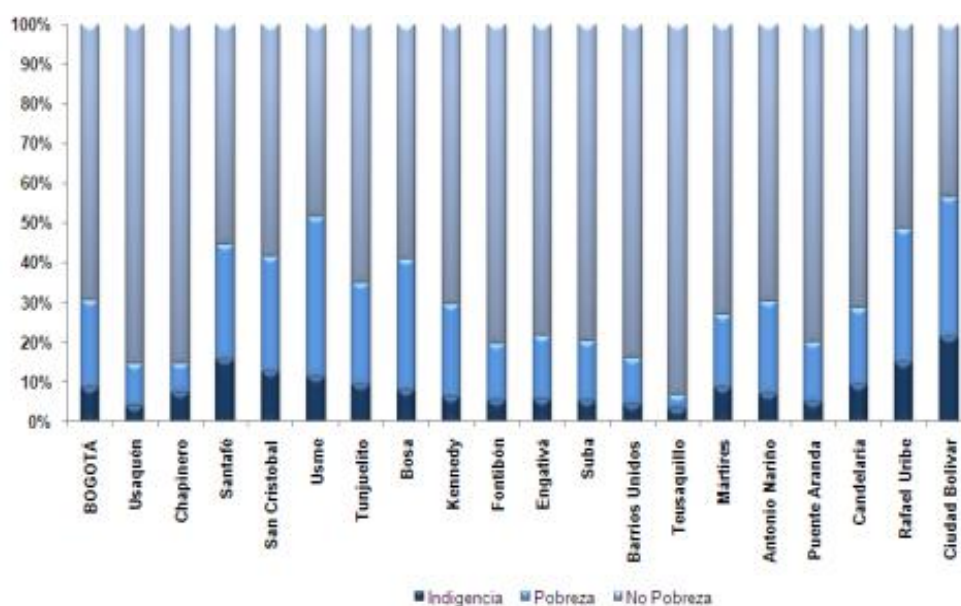
La localidad de Teusaquillo es la localidad con menor incidencia de indigencia, es decir, proporción de personas en estado de indigencia con un 3,1%, seguida de Usaquén con un 3,9%; por otro lado, las Localidades de Ciudad Bolívar y Santa Fe son las que presentan las mayores proporciones de personas en indigencia con un 21,1% y 15,7 respectivamente.

Es necesario observar que en materia de pobreza, tanto monetaria como multidimensional, la ciudad ha mostrado logros importantes, a pesar de que la primera

evidenció en el último año (2015) un aumento de 10,1% a 10,4%. En términos absolutos, en la capital viven 817 mil personas en esta condición de pobreza medida por el nivel de ingresos, por lo que es necesario promover políticas públicas que mejoren las condiciones de trabajo de las y los bogotanos mejorando la remuneración a la productividad e incentivando el emprendimiento.

Por su parte, en casi 20 años, la pobreza multidimensional en Bogotá se redujo en 35 puntos porcentuales y en Colombia en 40 puntos porcentuales. Esto evidencia un gran avance por parte del Estado para suplir deficiencias en la provisión de salud, educación y nivel de vida de calidad. Desde que se calcula anualmente este indicador (2010-2015), se ha logrado determinar que 522 mil personas dejaron de ser pobres en Bogotá.

Por último, en materia de desigualdad, Bogotá sigue ocupando los primeros puestos con relación a las ciudades del país más inequitativas en la distribución del ingreso, como ha venido ocurriendo en los últimos seis años. (Dimas, 2016, párr. 4-6)



*Figura 11.* Distribución de pobreza por personas según localidad

Fuente: tomado de (DNP, 2011)

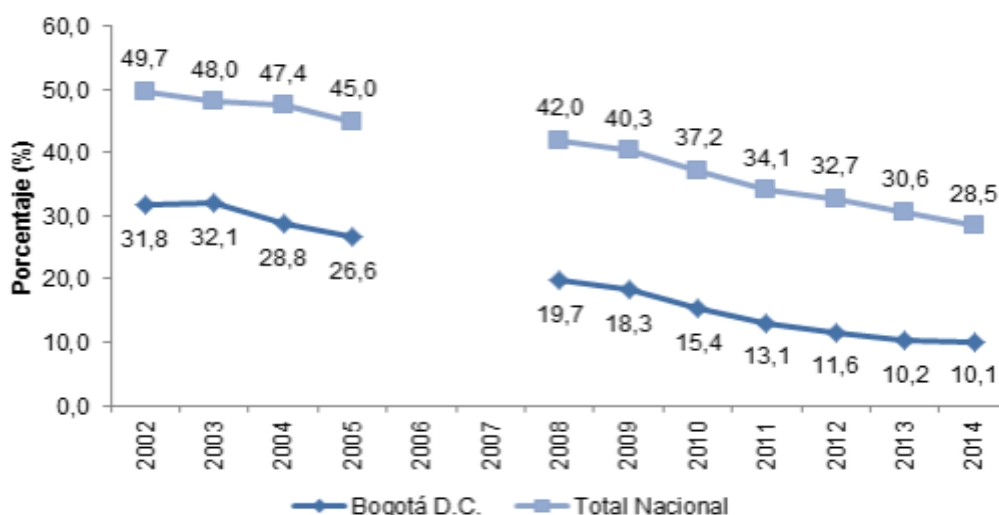


Figura 12. Índice de pobreza monetaria en Bogotá

Fuente: tomado del (DANE, 2014)

En 2014, el porcentaje de personas en situación de pobreza para Bogotá D.C. fue 10,1%, mientras que en 2013 fue 10,2%, con una disminución de 0,1 puntos porcentuales. En 2014, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema para Bogotá D.C. fue 1,9%, mientras que en el 2013 fue de 1,6%, presentando un aumento de 0,3 puntos porcentuales. En 2014, el índice de Gini registró 0,502; mientras que en 2013 fue 0,504 disminuyendo en 0,002 puntos. (DANE, 2014, p. 1)

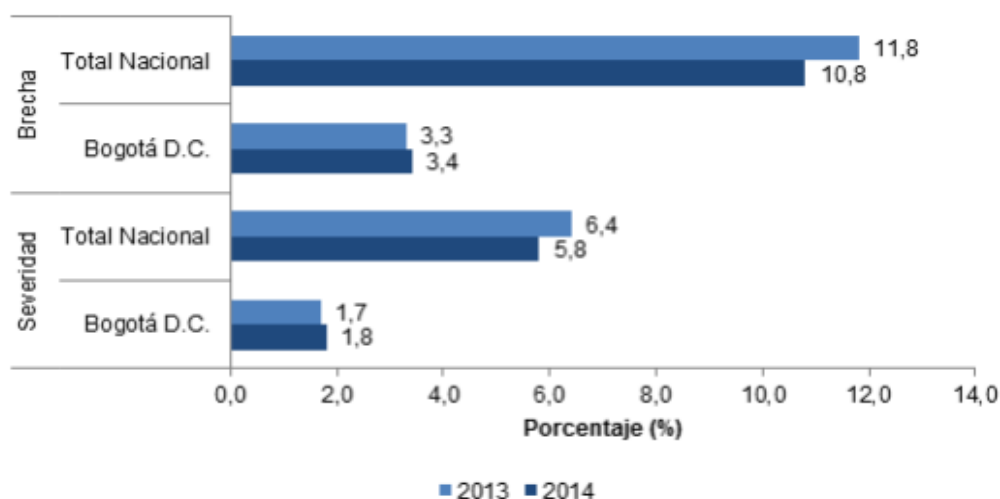


Figura 13. Brecha y pobreza 2013 y 2014

Fuente: tomado del (DANE, 2014)



#### 4.2.2.3 Tenencia de vivienda

Según la encuesta del (SISBÉN, 2012):

El 54,9% de los hogares encuestados vive en arriendo, el 27,2% cuenta con vivienda propia pagada, el 10,6% se encuentran pagando su vivienda y el 7,3% están en otra condición. De otra parte, aunque los hogares encuestados en las localidades de Los Mártires, La Candelaria, Antonio Nariño y Barrios Unidos son relativamente pocos en ellas se observan las mayores proporciones de hogares que viven en arriendo. (p. 11)

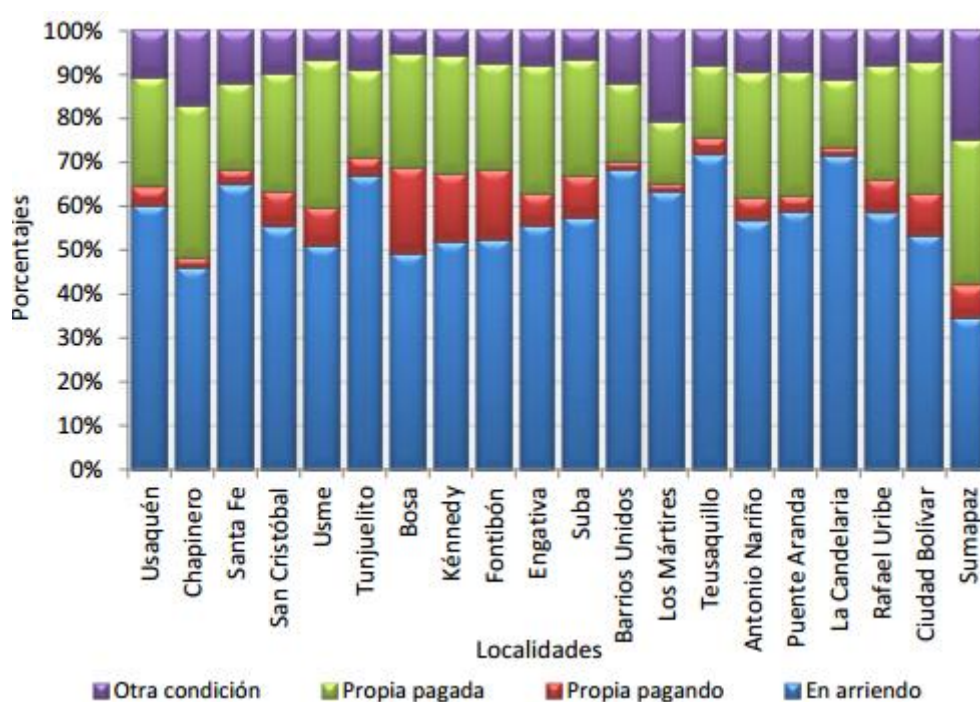


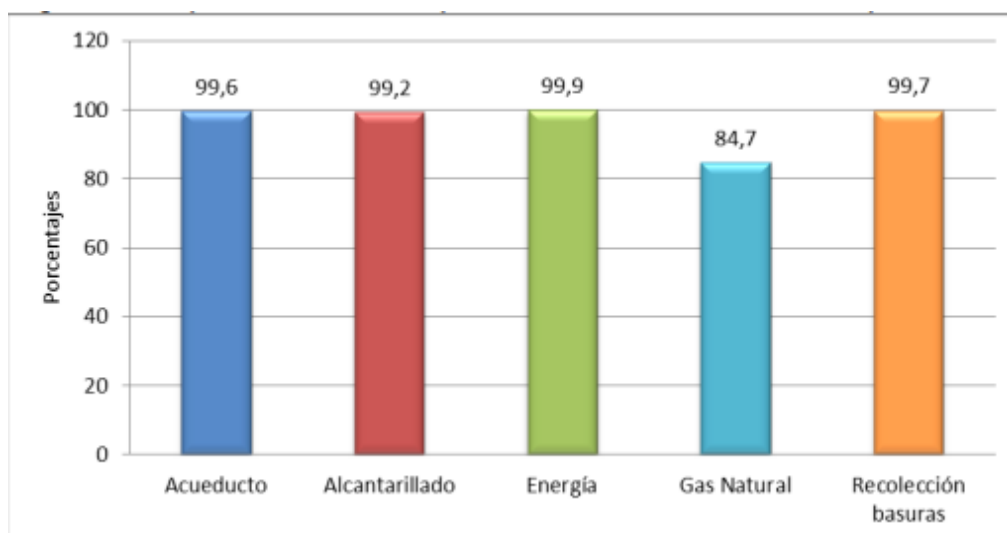
Figura 14. Distribución de hogares por tenencia de vivienda

Fuente: tomado de (SISBÉN, 2012)

#### 4.2.2.4 Servicios Públicos

Frente a la cobertura en servicios públicos, se observa que más del 99% de las unidades de vivienda cuentan con conexión a acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basuras. No obstante, la cobertura del servicio de gas natural tan solo alcanza el 84.7%. (SISBÉN, 2012, p. 12)





*Figura 15. Acceso a servicios públicos*

Fuente: tomado de (SISBÉN, 2012)

#### *4.2.2.5 Educación*

Del total de la población encuestada el 90,69% corresponde a personas de 5 años y más; de este grupo poblacional el 50,19% registra la secundaria como el máximo nivel educativo alcanzado; el 32,99% primaria; el 10,31% educación superior y el 6,50% no ha alcanzado ningún nivel educativo. Por localidades, se observa que en la población encuestada en Fontibón, Tunjuelito y Bosa se encuentran las mayores proporciones de población que ha logrado alcanzar estudios de secundaria (52,17%, 51,94% y 51,84% respectivamente); por su parte, en Sumapaz (54.66%), Usme (38,57%), Ciudad Bolívar (38,41%) y Santa Fe (36,91%), se observan las más altas proporciones de personas con primaria, mientras que en Teusaquillo (26.92%), Antonio Nariño (22.71%) y Puente Aranda (22,55%) se observan las más importantes proporciones en educación superior. (SISBÉN, 2012, p. 32)

Tabla 11. *Población de las localidades por nivel educativo*

LOCALIDAD	Personas encuestadas	De 5 años y más		Ninguno		primaria		secundaria		superior	
		Total	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Usaquén	65.691	58.734	89,41	4.639	7,90	20.974	35,71	28.151	47,93	4.970	8,46
Chapinero	20.264	18.383	90,72	1.446	7,87	6.426	34,96	9.333	50,77	1.178	6,41
Santa Fe	58.753	53.214	90,57	4.439	8,34	19.642	36,91	25.815	48,51	3.318	6,24
San Cristóbal	300.941	272.691	90,61	18.728	6,87	93.128	34,15	140.961	51,69	19.874	7,29
Usme	289.092	259.381	89,72	18.614	7,18	100.034	38,57	128.043	49,36	12.690	4,89
Tunjuelito	114.592	104.589	91,27	6.355	6,08	32.048	30,64	54.328	51,94	11.858	11,34
Bosa	447.171	403.486	90,23	26.084	6,46	139.983	34,69	209.181	51,84	28.238	7,00
Kennedy	548.508	499.014	90,98	29.009	5,81	147.481	29,55	246.965	49,49	75.539	15,14
Fontibón	104.118	95.469	91,69	5.106	5,35	26.290	27,54	49.810	52,17	14.263	14,94
Engativá	267.080	246.769	92,40	12.660	5,13	66.008	26,75	123.233	49,94	44.868	18,18
Suba	339.192	307.017	90,51	19.917	6,49	97.144	31,64	157.076	51,16	32.880	10,71
Barrios											
Unidos	25.423	23.487	92,38	1.272	5,42	6.405	27,27	11.669	49,68	4.141	17,63
Teusaquillo	1.483	1.378	92,92	68	4,93	291	21,12	648	47,02	371	26,92
Los Mártires	30.788	28.208	91,62	1.966	6,97	8.459	29,99	13.391	47,47	4.392	15,57
Antonio Nariño	33.669	31.507	93,58	1.505	4,78	7.743	24,58	15.105	47,94	7.154	22,71
Puente											
Aranda	69.440	64.909	93,47	2.744	4,23	15.627	24,08	31.904	49,15	14.634	22,55
La Candelaria	7.456	6.948	93,19	474	6,82	2.146	30,89	3.400	48,93	928	13,36
Rafael Uribe	258.612	234.864	90,82	15.521	6,61	79.851	34,00	120.064	51,12	19.428	8,27
Ciudad											
Bolívar	495.438	443.952	89,61	34.531	7,78	170.530	38,41	214.224	48,25	24.667	5,56
Sumapaz	1.889	1.729	91,53	132	7,63	945	54,66	623	36,03	29	1,68
Totales	3.479.600	3.155.729	90,69	205.210	6,50	1.041.155	32,99	1.583.944	50,19	325.420	10,31

Fuente: tomado de (SISBÉN, 2012)

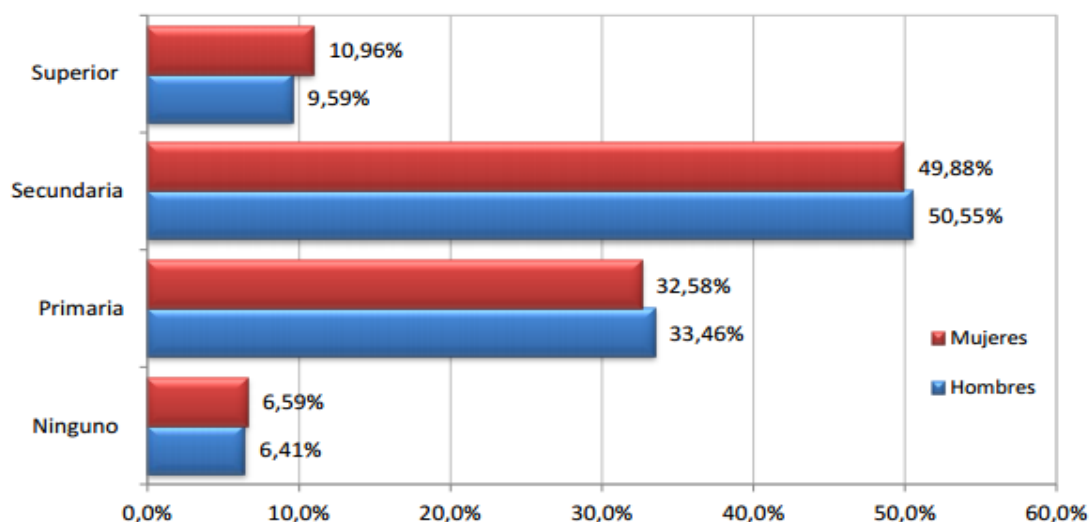


Figura 16. Acceso a la Educación

Fuente: tomado de (SISBÉN, 2012)

Al desagregar por sexo la población de cinco años y más, el 52,94% corresponde a mujeres y el 47,06% a hombres, lo cual corresponde con la distribución del total de personas encuestadas. Según sexo, se observa que existe una mayor proporción de mujeres respecto a la de hombres con nivel educativo superior. (SISBÉN, 2012, p. 33)

#### **4.2.3 Organización político-administrativa de Bogotá**

La Constitución Política de 1991, otorga un régimen especial a los distritos y a sus autoridades les concede unas facultades diferentes a las del resto de entidades territoriales (municipios y departamentos); en ese contexto, Bogotá está definida como Distrito Capital. El Alcalde mayor es el Jefe de Gobierno y de la Administración Distrital, elegido democrática y popularmente desde 1991 por un periodo de cuatro años. El Concejo Distrital posee atribuciones legislativas del orden distrital y es el encargado de ejercer el control político sobre la administración de la ciudad; se compone de 45 Concejales elegidos democráticamente por el mismo periodo del Alcalde. La ciudad está distribuida en 20 localidades que conforman alrededor de 5.145 barrios, cada una con un Alcalde Local, que a través de un sistema previo meritocrático es nombrado por el Alcalde Mayor, quien los dirige y supervisa. Ellos tienen bajo su responsabilidad la coordinación administrativa del Gobierno distrital en la localidad.

Cada alcaldía tiene a su vez una Junta Administradora Local (JAL), de la cual forman parte los Ediles, elegidos también mediante voto popular; estos se encargan del seguimiento a las inversiones, la supervisión y el seguimiento de los planes y programas y del control político sobre la administración de la localidad.

La ciudad se ubica dentro del Distrito Capital, subdivisión del Departamento de Cundinamarca y equivalente a un Departamento, siendo una división territorial de primer orden en Colombia. El Concejo Distrital posee atribuciones legislativas y es el encargado de ejercer el control político en la Administración Distrital. Se encuentra compuesto por 45 concejales representativos de las veinte localidades, los cuales, son elegidos democráticamente cada cuatro años; de la misma forma, cuenta con Secretarías Distritales (General, Gobierno, Hacienda, Planeación, Desarrollo económico, Educación, Salud, Integración social, Cultura, recreación y deporte, Ambiental, Movilidad y Hábitat) y un departamento que maneja el tema ambiental

(Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA). El poder judicial en la ciudad se encuentra conformado por el Tribunal Superior de Bogotá, el cual está compuesto por 9 miembros y dividido en tres salas, las cuales sesionan cada una con tres consejeros de la siguiente manera: Sala de decisión de contravenciones civiles, Sala de decisión de contravenciones penales y Sala de decisión de contravenciones administrativas, desarrollo urbanístico y espacio público. (SDP, 2009, p. 10)

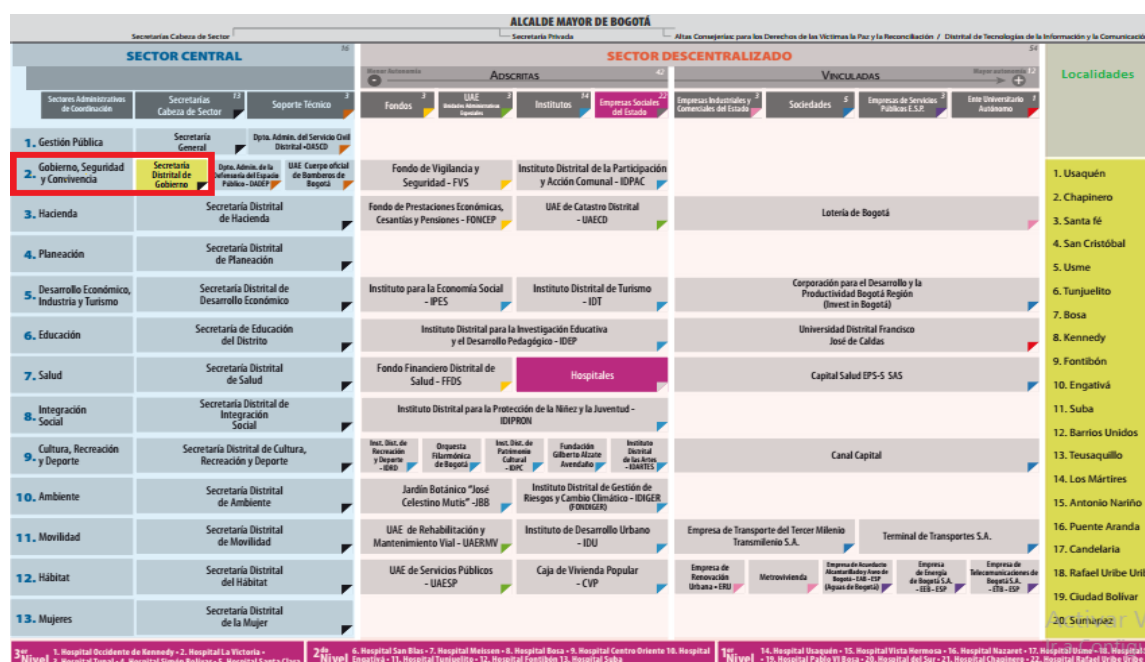


Figura 17. Estructura Administrativa del Distrito

Fuente: tomado de (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015)

#### 4.2.3.1 La secretaría Distrital de Gobierno y la seguridad

La Secretaría Distrital de Gobierno, como cabeza del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, tiene como objetivo:

Generar condiciones y sinergias entre las entidades del sector para garantizar la protección de los ciudadanos y las poblaciones en el ejercicio de derechos humanos, la paz, la convivencia, la seguridad ciudadana, la solidaridad, la reconciliación, el disfrute del espacio público, la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones sociales en los objetivos de la gestión pública. (SDP, 2011, p. 5)

Teniendo en cuenta lo anterior, es que se determina como misión y quehacer de la Entidad:

El liderar la gestión política distrital, el desarrollo local y la formulación e implementación de políticas pública, seguridad, derechos humanos y acceso a la justicia; garantizando la Gobernabilidad y la cultura democrática con participación, transparencia, inclusión y sostenibilidad para lograr una Bogotá más humana. (Secretaría Distrital de Gobierno, 2016, párr. 1)

Y como visión:

Ser una entidad reconocida por ser garante del ejercicio de los derechos y las libertades individuales y colectivas, con localidades fortalecidas y descentralizadas que promueven la convivencia, la seguridad, la democracia, la inclusión y el desarrollo humano, con transparencia, excelencia en la gestión y en su talento humano. (Secretaría Distrital de Gobierno, 2016, párr. 2)

La Secretaría de Gobierno según el Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006 y el Decreto 539 de diciembre 29 de 2006 definen las responsabilidades en materia de convivencia y seguridad ciudadana en cabeza de la Secretaría de Gobierno Distrital. “La entidad cuenta con autonomía administrativa y financiera. Tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la Gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local” (Decreto 539, 2006, Art. 1).

Para el desarrollo de tales fines desarrolla las siguientes acciones:

- La promoción y garantía de la convivencia pacífica, los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía, la cultura democrática, la seguridad ciudadana y el orden público.
- La prevención y atención de emergencias.
- La coordinación del sistema de justicia policiva y administrativa de la ciudad.
- La promoción de la organización y de la participación ciudadana en la definición de los destinos de la ciudad
- La coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles. (Decreto 539, 2006, Art. 1).

Cabe resaltar que, algunos expertos consultados, contrastan y respaldan el informe de ideas para la paz 2015, con apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá; en el cual se detalla que, en las últimas administraciones la figura de la Secretaría de Gobierno ha encontrado dificultades para su ejercicio, en especial, por las siguientes razones:

1. La alta rotación en la Secretaría de Gobierno dificulta la continuidad de los programas y proyectos; a su vez genera distanciamientos con otras entidades como la Policía Metropolitana de Bogotá. En las últimas dos administraciones hubo más de nueve secretarios de gobierno.

2. El Secretario de Gobierno tiene limitaciones organizacionales para direccionar las entidades distritales que tienen a su cargo temas de seguridad. Si bien, él es el encargado de diseñar la política pública en la materia y liderar planes de trabajo con el CEASCS, el Fondo de Vigilancia, la Cárcel Distrital, la Policía Metropolitana; operativamente no hay evidencia de lineamientos que articulen estas entidades. Cada una tiende a desarrollar su propio plan de trabajo con base en metas y prioridades propias. Una coordinación efectiva debería reflejarse en análisis sistemáticos de la información del CEASCS que se traduzcan en proyectos financiados por el Fondo. Sin embargo, esta alineación parece presentar dificultades en los últimos años.

3. La anterior limitación tiende a mitigarse a través de delegar la coordinación con las otras entidades en el subsecretario o en el Director de Seguridad Ciudadana. Sin embargo estos funcionarios a menudo encuentran dificultades para ejercer su autoridad y lograr liderar la articulación necesaria entre áreas de la Secretaría y con otras secretarías que faciliten el diseño de acciones coordinadas en el territorio. Muchas veces las responsabilidades de gestión del Secretario parecen desplazar su rol de direccionamiento técnico con consecuencias negativas para el liderazgo de la seguridad.

4. Falta claridad en la relación y los niveles de coordinación entre la Secretaría de Gobierno y las instituciones en lo local en materia de seguridad. Es conveniente definir si la Secretaría diseña la política para ejecución en las alcaldías locales, o diseña y ejecuta directamente las estrategias. Por último, es conveniente determinar la unidad territorial de planeación e intervención de los proyectos de seguridad: barrio, UPZ, zona crítica o cuadrante. (Observatorio de Seguridad en Bogotá, 2008, p. 30)

#### 4.2.3.2 Centro de Estudios para el Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana – CEACSC

El Centro de Estudios para el Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, fue creado en 2008 mediante Resolución 708 de la Secretaría Distrital de Gobierno. Sus actividades retoman el trabajo realizado desde 1995 a través del Sistema de Información de Violencia y Delincuencia del Observatorio de Cultura Urbana, el cual funcionaba en el entonces Instituto Distrital de Cultura y Turismo y el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD). (CEACSC, 2013, p. 1)

A continuación, se ve un poco de la historia de la confirmación de este centro estratégico, como ente observador y de análisis e la política de seguridad en el Distrito.



Figura 18. Evolución del CEACSC

Fuente: elaboración propia con base en información del (CEACSC, 2013)

El CEACSC tiene como objetivos:

- Impulsar el desarrollo de estudios interdisciplinarios de reflexión e investigación en conflictividades urbanas, convivencia y seguridad ciudadana.
- Generar los insumos para formular políticas públicas con base en el conocimiento adquirido de la realidad de la ciudad y la región capital, enmarcadas en el Estado social de derecho.
- Realizar el seguimiento y evaluación a las distintas políticas que se implementen en la ciudad sobre conflictividad urbana, seguridad y convivencia.
- Propiciar espacios de discusión a nivel local, regional, nacional e internacional para el intercambio de experiencia y el aprendizaje de procesos llevados en diferentes sitios.
- Difundir los resultados de los estudios desarrollados en el campo institucional y académico y en la sociedad en su conjunto, mediante publicaciones, eventos y en ambientes virtuales. (CEACSC, 2013, p. 2)

La mayoría de los expertos consultados, coinciden en señalar que el CEASCS es una buena práctica en materia de sistematización y análisis de información. Se han venido introduciendo metodologías y herramientas de análisis estadístico, espaciales y cualitativas. No obstante, identifican retos y oportunidades para mejorar el funcionamiento del CEASCS:

1. El CEASCS es un proyecto, no es un área, ni una dependencia de la Alcaldía. Esto implica que los recursos que se asignan a este proyecto dependen de la prioridad que el Alcalde de turno asigne al CEASC. Los expertos aconsejan crear una institucionalidad que le garantice al CEASCS permanencia y recursos para el desarrollo de su trabajo.
2. Entendiendo que el CEASCS es un centro de estudios encargado de proveer información confiable a la Administración Distrital para la toma de decisiones y orientar el diseño de políticas públicas, su trabajo debería estar íntimamente relacionado con la Secretaría de Gobierno y con la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana, encargadas de definir las políticas.
3. Actualmente el CEASCS tiene un alto nivel de independencia y autonomía, lo que desde el punto de vista técnico es positivo. Sin embargo, es aconsejable fortalecer la



coordinación y garantizar mecanismos que faciliten una alineación para la toma de decisiones. En muchos casos hay duplicidad de funciones entre contratistas y consultores de la Secretaría y la Subsecretaría, y el trabajo que desarrolla el equipo del CEASCS (Acero, Núñez, Parra y Castillo, 2012). Esto significa que si bien el CEASC desarrolla trabajos relevantes para la Seguridad Ciudadana, estos no son tenidos en cuenta por la Administración Distrital.

4. El director del CEASCS es nombrado directamente por el Alcalde Distrital; esto ha generado confusión en los niveles de reporte y grados de articulación que deberían existir entre el director del CEASCS y el Subsecretario de Seguridad o el Fondo de Vigilancia y Seguridad.

5. El CEASCS podría apoyarse en organizaciones externas o del sector privado para realizar evaluaciones a programas y proyectos en materia de seguridad. Esto daría mayor transparencia a la implementación de los programas y permitiría identificar su efectividad y opciones de replicabilidad. (Observatorio de Seguridad en Bogotá, 2008, p. 31-32)

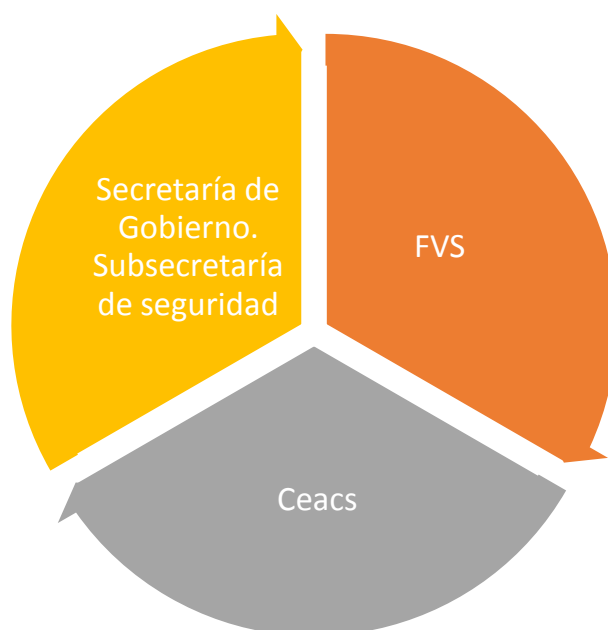
#### *4.2.3.3 Fondo de Vigilancia y seguridad*

El FVS es un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Gobierno. El gerente es el representante jurídico de la entidad, dicta los actos administrativos y celebra los contratos requeridos. En el acuerdo 5 de 2014 se define que el gerente del FVS debe establecer conjuntamente con el Secretario de Gobierno la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a la atención oportuna de la protección y seguridad de los habitantes del Distrito. Sin embargo, la operación del FVS ha mostrado diferentes grados de alineación con la política del Alcalde. Por ejemplo, durante las alcaldías de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa el FVS financió proyectos que implementaron los alcaldes; en el caso de Antanas Mockus hubo una importante inversión en la formación de la Policía y en Enrique Peñalosa hubo un énfasis en la recuperación del espacio público. Los expertos coinciden en establecer que a partir de la Administración de Luis Eduardo Garzón, el manejo del Fondo comenzó a desalinearse de la política distrital y generó una posterior

ruptura con la Secretaría de Gobierno. Simultáneamente, surgieron cuestionamientos por parte de la Contraloría Distrital relacionados con manejo de recursos y contrataciones. (Observatorio de Seguridad en Bogotá, 2008, p. 32)

A pesar del crecimiento presupuestal y las oportunidades de inversión que esto genera, los expertos identifican múltiples retos para superar por parte de esta entidad:

1. El riesgo de corrupción y el clientelismo. Medios de comunicación y organismos de control han evidenciado diversas irregularidades relacionadas con contratos, compras de insumos inadecuados, injerencia de concejales en la adjudicación de contratos, entre otros.
2. El Fondo es una institución adscrita a la Secretaría de Gobierno. Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno nombraron a sus gerentes directamente, pero no incentivaron la articulación entre este funcionario, la Secretaría de Gobierno y el CEASCS, por lo tanto, estos funcionarios solo reportaron al Alcalde desconociendo los lineamientos de la Secretaría de Gobierno. Esto genera dificultades a la hora de ejecutar la política de seguridad y convivencia ciudadana.
3. El Fondo de Vigilancia y Seguridad necesita mayor articulación con el engranaje institucional para la seguridad. El trípode según el cual el CEASC proporciona información, la Secretaría de Gobierno diseña la política a partir de la información proporcionada y el Fondo de Seguridad provee los recursos para alcanzar las metas propuestas, no totalmente es claro.
4. El Fondo de Vigilancia y Seguridad debe destinar sus recursos a la ejecución de la política pública de seguridad y convivencia ciudadana, para tal fin, es determinante contar con el PICSC y que este oriente las inversiones del mismo. (Observatorio de Seguridad en Bogotá, 2008, p. 35)



*Figura 19.* Las tres entidades para la formulación e implementación de políticas de seguridad en el Distrito

Fuente: elaboración propia con base en la información de la articulación de la política de seguridad en el Distrito

#### **4.2.4 Las localidades en Bogotá**

La Localidad es una división territorial o administrativa genérica para cualquier núcleo de población con identidad propia. Puede ser tanto un núcleo de pequeño tamaño y pocos habitantes como un núcleo de gran tamaño y muy poblado (ciudad); las localidades son las divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico de los distritos especiales. En ese marco encontramos que las localidades están establecidas por la ley 768 de 2002, la cual tiene por objeto "consagrar las normas que integran el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta". La ley fue modificada mediante Sentencia C-538-05 del 24 de mayo de 2005, que amplió a indefinido el número de localidades; inicialmente se había definido un número máximo de 3 si el distrito tenía más de 600.000 habitantes.

Las localidades son administradas por los *alcaldes locales*, nombrados por el Alcalde Mayor de ternas presentadas por las correspondientes Juntas Administradoras Locales, en Asambleas Públicas convocadas por el la cabeza del distrito el Alcalde Mayor. Los alcaldes locales tienen como función coordinar la acción administrativa del gobierno distrital en cada localidad junto con los ediles elegidos por votación popular, que integran las Juntas Administradoras Locales de las localidades en que está dividida la ciudad.

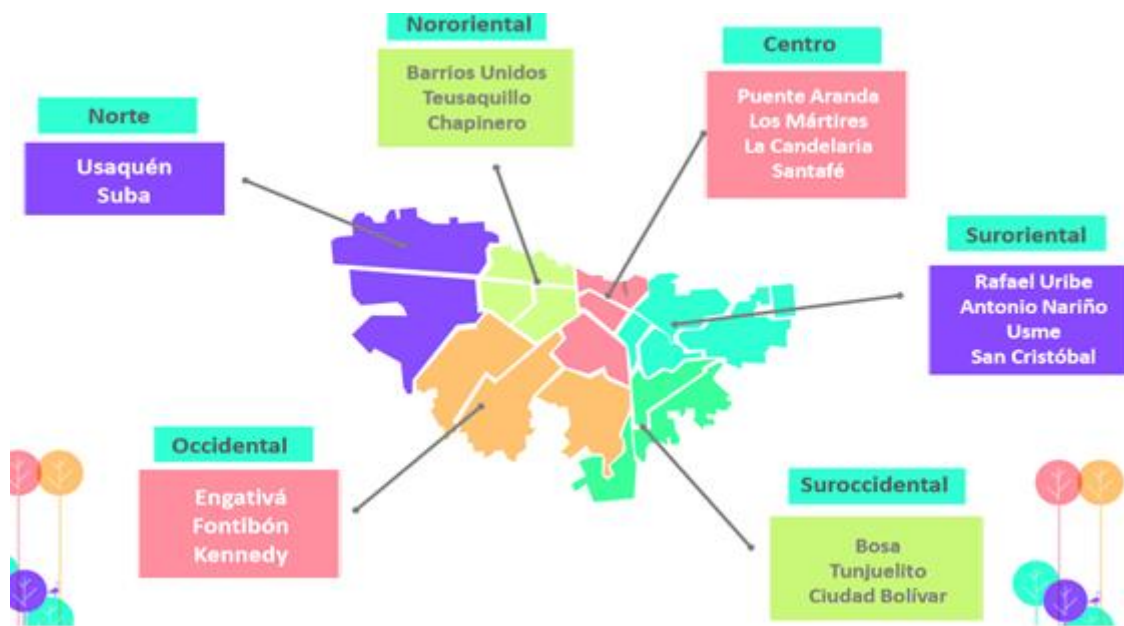


Figura 20. Zonas y localidades de Bogotá

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá 2015

Tabla 12. *Localidades de Bogotá*

Número	Localidad	N de Territorios	Descripción
1	Usaquén	4	La localidad de Usaquén está ubicada en el sector nororiente de Bogotá; representa el 4% del área total de la ciudad. Limita por el norte con el municipio de Chía, al sur con la localidad de Chapinero, al oriente con el municipio de la Calera y al occidente con las localidades de Suba y Barrios Unidos. Por su posición geográfica, la localidad es considerada como una localidad de conexión entre las localidades de Bogotá y el norte de Cundinamarca.
2	Chapinero	1	La localidad de Chapinero está ubicada en el centro oriente de Bogotá; representa el 2.3% del área total de la ciudad, Limita por el norte con la localidad de Usaquén, al sur con la localidad de Santa Fé; al oriente con los municipios de La Calera y Choachí, y al occidente con las localidades de Barrios Unidos y Teusaquillo. Por su posición geográfica, la localidad es considerada como una localidad de conexión entre las localidades de Bogotá y el oriente de Cundinamarca.
3	Santa Fé	2	La localidad Santa Fe es la número 3 de la ciudad, limita al norte con la localidad de Chapinero, al sur con la localidad de San Cristóbal, Antonio Nariño, al oriente con el municipio de Choachí y al occidente con las localidades de Teusaquillo, Mártires y Antonio Nariño. Santa Fe cuenta con 107.044 personas residentes en los cuarenta y dos barrios que la conforman, aunque las cifras de población de la localidad son altamente cambiantes en el curso de un día, por el desplazamiento masivo de ciudadanos al centro de la ciudad para cumplir actividades cotidianas de trabajo y estudio.
4	San Cristóbal	5	La localidad número 4 está ubicada en el suroriente de Bogotá, entre las localidades de Santa Fe (norte), Usme (sur), Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño (occidente) y por el oriente es límite metropolitano con los municipios de Choachí y Ubaque. Entre las veinte localidades ocupa el quinto lugar en extensión, tiene suelo tanto urbano como rural, este

			<p>último corresponde a la estructura ecológica principal de los cerros orientales de Bogotá.</p> <p>La población registrada en San Cristóbal es de 404.350 personas, esta localidad se ha venido consolidando como un territorio intercultural pues ha acogido población proveniente de distintas partes del país con sus costumbres y tradiciones, así se ha constituido una importante riqueza cultural sumada a un patrimonio material y ambiental.</p>
5	Usme	10	<p>La localidad de Usme es la número 5 de la capital. Limita al norte con las localidades de San Cristóbal, Rafael Uribe y Tunjuelito; al sur con la localidad de Sumapaz; al oriente con los municipios de Ubaque y Chipaque y al occidente con la localidad de Ciudad Bolívar y el municipio de Pasca. Cuenta con 300.000 habitantes aproximadamente. Está dividida en 7 UPZ (Unidades de Planeación Zonal). La localidad de USME es primordialmente rural y cuenta con grandes fuentes de recursos naturales e hídricos lo que la hace muy atractiva para el ecoturismo.</p>
6	Tunjuelito	3	<p>Esta localidad es la número 6 de la ciudad, toma su nombre del diminutivo de "TUNJO", figura antropomorfa Chibcha elaborada en oro. Limita al norte con las localidades de Bosa, Kennedy y Puente Aranda, al sur con Usme, al oriente con la localidad Rafael Uribe, Uribe y Usme y al occidente con Ciudad Bolívar. Tunjuelito tiene una extensión de 1.062.33 hectáreas en donde predomina el estrato 2. Su topografía esencialmente es plana, aunque se observa algunas zonas quebradas al sur, donde están los barrios, San Benito, Tunjuelito y Abraham Lincoln, según el censo de 2005 cuenta con 225.511 habitantes, información suministrada por el Departamento Administrativo de Estadística, hacen parte de la localidad la escuela de Policía, la escuela de Artillería, la zona Industrial y el Parque Metropolitano El Tunal.</p>
7	Bosa	15	<p>Bosa es la localidad número 7 de Bogotá. Está ubicada en el extremo suroccidental de la ciudad, Su extensión es de 2.466 hectáreas, correspondiente a un 2.87% del total del territorio del Distrito. Limita al sur con la Autopista Sur, la localidad de Ciudad Bolívar y el municipio de Soacha; al occidente con los municipios de Soacha y Mosquera; al norte con Mosquera y el río Bogotá; y por el oriente con las</p>

8	Kennedy	5	<p>localidades de Ciudad Bolívar y Kennedy. Cuenta con 508.828 habitantes y cinco UPZ (Unidades de Planeamiento Zonal): Apogeo, Bosa Occidental, Bosa Central, El Porvenir y Tintal Sur.</p> <p>Kennedy es la localidad número 8 de la ciudad, es una de las más pobladas del distrito, está ubicada en el sur occidente de la sabana de Bogotá y se localiza entre las localidades de Fontibón al norte, Bosa al sur, Puente Aranda al oriente y un pequeño sector colinda con las localidades de Tunjuelito y Ciudad Bolívar, por los lados de la Autopista Sur con Avenida Boyacá, hasta el río Tunjuelito. El total de la localidad es de 3855.45 hectáreas de las cuales el 98.1% es área urbana y 1.8% es área rural. En relación con la extensión del Distrito Capital, la localidad de Kennedy representa el 11,12%, el tercer puesto en extensión.</p>
9	Fontibón	4	<p>La localidad de Fontibón es la número 9 de la ciudad, Su extensión es de 3.327,2 hectáreas, representando el 3.9% del distrito. Limita al norte con la Autopista El Dorado, al oriente con la carrera 68, al sur con la Avenida Centenario y al occidente con el río Bogotá. Es el principal eje articulador del desarrollo industrial dada la presencia de una importante zona industrial, la zona franca y su ubicación estratégica regional al ser la conexión del distrito con los municipios de Mosquera, Funza, Madrid y Facatativá. Está dividida en 8 UPZ (Unidades de Planeamiento Zonal).</p>
10	Engativá	4	<p>La localidad de Engativá es la número 10 de Bogotá, está ubicada al noroccidente de la capital y limita al norte con el río Juan Amarillo, el cual la separa de la localidad de Suba, al Oriente está bordeada por la Avenida del Congreso Eucarístico o Avenida 68, límite con la localidad de Barrios Unidos; al sur con la Avenida Jorge Eliécer Gaitán o Autopista El Dorado y el antiguo camino a Engativá, el que la separa de Fontibón y al occidente limita con el río Bogotá. Tiene una extensión de 3.612 hectáreas, que corresponde a 4,18% del área del Distrito Capital; por su extensión es la décima localidad del Distrito Capital. Según fuente del DANE se estima que la localidad cuenta con 1.300.000 habitantes.</p>

11	Suba	9	<p>Suba es la localidad número 11 de la ciudad, se encuentra ubicada al noroccidente de la ciudad y es la cuarta localidad más extensa de la capital, con 10.056 hectáreas después de Sumapaz, Usme y Ciudad Bolívar, respectivamente. Limita al Norte con el municipio de Chía; al Sur con la localidad de Engativá; al Oriente con la localidad de Usaquén y al Occidente con el municipio de Cota. Tiene aproximadamente 1'200,000 habitantes y está compuesta por 12 UPZ.</p>
12	Barrios Unidos	2	<p>La localidad de Barrios Unidos se ubica en el noroccidente de la ciudad y limita, al occidente, con la avenida carrera 68, que la separa de la localidad de Engativá; al sur con la calle 63, que la separa de la localidad de Teusaquillo; al norte con la calle 100, que la separa de la localidad Suba y al oriente con la avenida Caracas, que la separa de la localidad de Chapinero.</p>
13	Teusaquillo	0	<p>Teusaquillo es la localidad número 13 del Distrito. Se encuentra ubicada en el centro geográfico de la ciudad. Es un territorio completamente urbanizado, cuenta zonas verdes en sus parques metropolitanos, la Ciudad Universitaria y en algunas avenidas principales. Esta localidad posee una enorme riqueza arquitectónica, histórica, cultural y simbólica para la ciudad, pues es el punto de referencia para el inicio de la arquitectura moderna de Bogotá, donde se inició un proceso urbanístico con la aceptación de nuevos valores arquitectónicos. Su área geográfica es de 1.421 hectáreas y su población es de 137.641 personas, aunque se estima que la población flotante que recibe diariamente asciende a más de 400.000 personas.</p>
14	Los mártires	1	<p>La localidad Los Mártires es la número 14, se encuentra ubicada en el área central de la ciudad. Limita al norte con la localidad de Teusaquillo, al sur con la localidad de Antonio Nariño, al oriente con la localidad de Santa Fe y al occidente, con la localidad de Puente Aranda. De acuerdo al censo del año 2005 la localidad cuenta con una población de 95.969 personas, siendo el 48,7% hombres y el 51,3% mujeres con un territorio principalmente urbano distribuido a lo largo de 655 hectáreas que equivalen al 2% del área total urbanizada del Distrito Capital.</p>



15	Antonio Nariño	1	La localidad Antonio Nariño es la número 15 de Bogotá. Está ubicada en la parte suroriental de la ciudad, limita por el nororiente con las localidades de Santa fe y Los Mártires, por el noroccidente con la localidad de Puente Aranda y por el suroccidente con las localidades de Tunjuelito y Rafael Uribe Uribe, por el suroriente con la localidad de San Cristóbal. Según el último censo, año 2005, la localidad cuenta con aproximadamente 115.148 habitantes. La extensión del territorio es de aproximadamente 1.587 KM2 (493.74 hectáreas).
16	Puente Aranda	1	Puente Aranda es la localidad número 16 de Bogotá. Limita al norte con la localidad de Teusaquillo, al sur con la localidad de Tunjuelito, al oriente con las localidades de Los Mártires y Antonio Nariño y al occidente con las localidades de Fontibón y Kennedy. Su extensión es de 1.724 hectáreas, las cuales conforman cincuenta y cinco barrios. La población de esta localidad es aproximadamente de 288.890 habitantes. Se caracteriza por su actividad industrial y por sus amplias zonas residenciales.
17	Candelaria	1	La Candelaria es la localidad número 17 de la ciudad, se constituye en la más pequeña de Bogotá, con una extensión de 183.89 hectáreas según datos del Departamento de Planeación Distrital. Está ubicada en el sector centro-oriente de Bogotá, su área está destinada para la construcción de equipamientos de nivel urbano y metropolitano, y no cuenta con zonas de tipo rural. Su población es de 23.615 habitantes permanentes.
18	Rafael Uribe Uribe	5	Esta localidad es la número 18, una de las más jóvenes de Bogotá. Se encuentra ubicada al sur oriente de la ciudad, cuenta con aproximadamente 423.000 habitantes y limita con las localidades de San Cristóbal al oriente, Tunjuelito por el occidente, con Antonio Nariño al Norte y al sur con Usme. La localidad es un territorio irregular en una extensión de 1.310 hectáreas. Los barrios de esta localidad están distribuidos en cinco UPZ (Unidades de

			Planeamiento Zonal).
19	Ciudad Bolívar	12	La localidad Ciudad Bolívar es la número 19 de Bogotá, es la tercera localidad más extensa después de las localidades de Sumapaz y Usme, se ubica al sur de la ciudad y limita al norte, con la localidad de Bosa; al sur con la localidad de Usme; al oriente con la localidad de Tunjuelito y Usme y al occidente con el municipio de Soacha. Cuenta con una población aproximada de 713.764 habitantes, según datos del DANE correspondientes al año de 2005, está compuesta por grupos indígenas, campesinos, afro descendientes, entre otros. 360 barrios integran esta localidad con 12.998 hectáreas de superficie (3.433 en zona urbana, 9.555 en rural).
20	Sumapaz	1	La localidad de Sumapaz es la número 20 de la ciudad. La única netamente rural del Distrito Capital, cuenta con una extensión de 78.000 Hectáreas, está conformada por los corregimientos de San Juan, Nazareth y Betania, con sus respectivas veredas, y en ellas habitan 5.667 campesinos según el dato reciente del censo del DANE en la región.

Fuente: construcción propia con base en la información de la (Secretaría de Gobierno, 2015)



Figura 21. Mapa de localidades de Bogotá

Fuente: tomado de (Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2015)

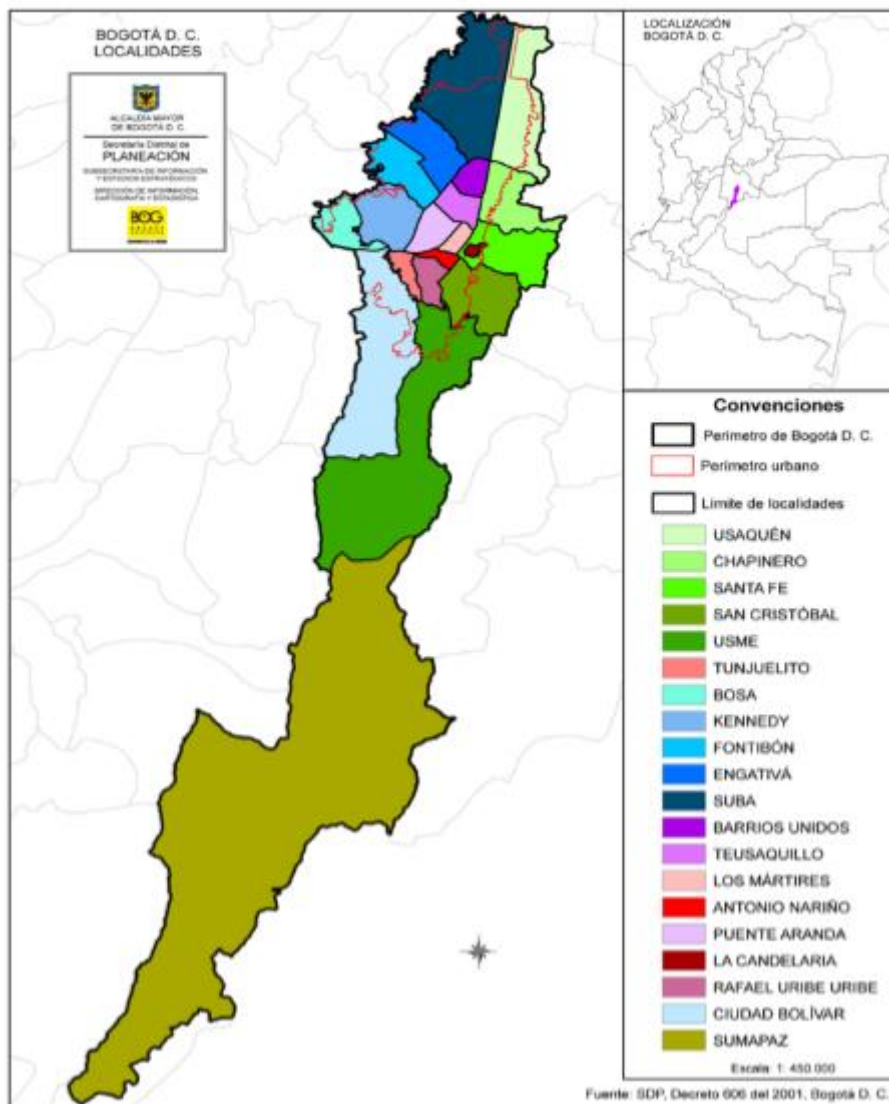


Figura 22. Localidades de Bogotá

Fuente: tomado de Google Imágenes

#### *4.2.4.1 Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ*

La Unidad de Planeamiento Zonal –UPZ– tiene como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de los aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal. Los procesos pedagógicos y de presentación en las diferentes Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) referidos al diseño de políticas y estrategias, contenidos normativos y diseño de instrumentos de gestión, buscarán cualificar la participación ciudadana, de tal manera que les permita a las comunidades involucradas discernir y valorar las diferentes opciones que se propongan (Decreto 190, 1994). Pero de otro lado esta subdivisión administrativa en el distrito también ha servido para hacer una reconfiguración del territorio para poder implementar diferentes estrategias en el ámbito de seguridad y convivencia en el Distrito. De acuerdo con el documento técnico soporte del Decreto 619 del 2000 por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial, las UPZ se clasificaron, según sus características predominantes, en ocho grupos que se presentan a continuación:

- Unidades tipo 1, residencial de urbanización incompleta: son sectores periféricos no consolidados, en estratos 1 y 2, de uso residencial predominante con deficiencias en su infraestructura, accesibilidad, equipamientos y espacio público.
- Unidades tipo 2, residencial consolidado: son sectores consolidados de estratos medios de uso predominantemente residencial, donde se presenta actualmente un cambio de usos y un aumento no planificado en la ocupación territorial.
- Unidades tipo 3, residencial cualificado: son sectores consolidados de estratos medios y altos con uso básicamente residencial, que cuentan con infraestructura de espacio público, equipamientos colectivos y condiciones de hábitat y ambiente adecuadas.
- Unidades tipo 4, desarrollo: son sectores poco desarrollados, con grandes predios desocupados.

- Unidades tipo 5, con centralidad urbana: son sectores consolidados que cuentan con centros urbanos y donde el uso residencial dominante ha sido desplazado por usos que fomentan la actividad económica.
- Unidades tipo 6, comerciales: son sectores del Centro metropolitano donde el uso está destinado a las actividades económicas terciarias de intercambio de bienes y servicios (locales y oficinas).
- Unidades tipo 7, predominantemente industrial: son sectores donde la actividad principal es la industria, aunque hay comercio y lugares productores de dotación urbana.
- Unidades tipo 8, de predominio dotacional: son grandes áreas destinadas a la producción de equipamientos urbanos y metropolitanos que, por su magnitud dentro de la estructura urbana, se deben manejar bajo condiciones especiales. (SDP, 2009, p. 20-21)



*Figura 23.* Unidades de Planeamiento Zonal

Fuente: tomado de (SDP, 2009)

#### **4.2.5 Los planes de Gobierno y la planificación en el Distrito**

Según la (Alcaldía Municipal de Regidor, 2012):

La planeación constituye el punto de partida del proceso de gestión pública, dado que allí se establecen las directrices estratégicas para guiar la gestión del desarrollo integral, sobre la base de los tres pilares:

1. La garantía de los derechos humanos
2. El fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista
3. La promoción del desarrollo integral, lo cual implica transformaciones en las dimensiones poblacional, económica, sociocultural, político administrativa y del ambiente natural y construido. (p. 10)

Desde el punto de vista de la planificación y la gestión de las políticas públicas, se reconocen por lo menos cinco elementos de carácter territorial:

- a) El territorio producto de una construcción social.
- b) La planificación, las políticas y las acciones públicas tienen incidencia en el territorio y sus habitantes.
- c) Las políticas públicas deben estar siempre contextualizadas mundial, nacional, regional y localmente para crear ventajas competitivas y reducir los riesgos e impactos de situaciones adversas.
- d) El papel destacable de la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.
- e) La importancia del papel del Estado, especialmente en lo relativo a la provisión de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía, junto con construcción de la democracia y la institucionalidad. (Gobernación de Boyacá, 2012, p. 19)

#### 4.2.6 La política de seguridad en Bogotá

La seguridad ciudadana trascendió los tradicionales límites de la simple acción policial y judicial de contención, represión y sanción del delito para ser abordada en el amplio marco de la convivencia y el reconocimiento de los derechos del conjunto de los ciudadanos. La seguridad quedó así ubicada en el cruce de caminos de las políticas económicas, sociales, de usos de la tierra y de los espacios públicos urbanos. Es la seguridad con dimensión multivariable, resultado de la acción integral de la autoridad pública con los ciudadanos que ya no son simples receptores de un servicio público sino corresponsable en el desarrollo, preservación y enriquecimiento de esa seguridad ciudadana, entendida y asumida como un bien público. Pues bien, esas década en Bogotá fueron también un tiempo de reflexión, de decisión y de realización de acciones en ese campo. Diferentes administraciones de signos políticos y aún ideológicos diversos, se comprometieron con el tema, en el marco de ese proceso virtuoso de “construir sobre lo construido”, según feliz expresión de Antanas Mockus y que constituye, a nuestro juicio, la clave para entender el proceso continuado de modernización que ha caracterizado a Bogotá durante el período. (UN-HÁBITAT, 2008, p. 11)

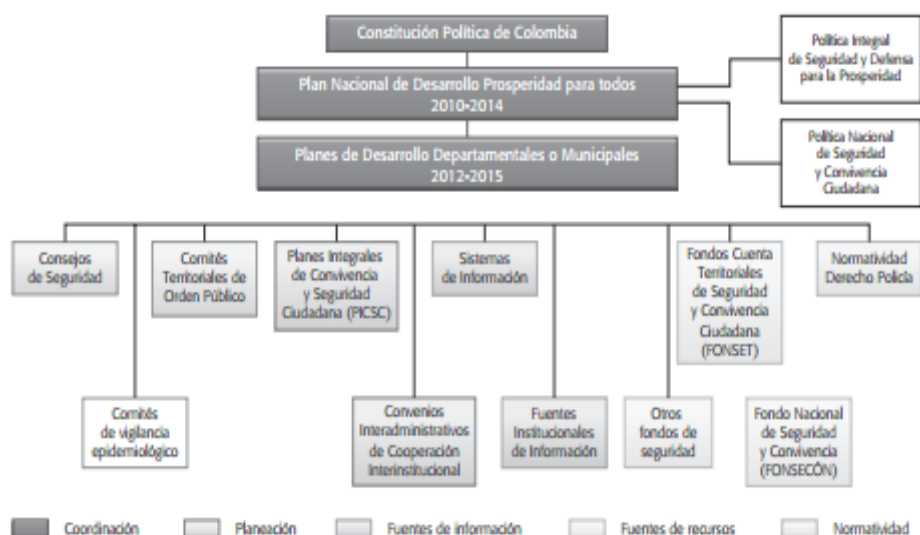


Figura 24. Instancias de coordinación en el ámbito nacional

Fuente: tomado de (Policía Nacional de Colombia, 2014)



#### *4.2.6.1 Evolución del concepto y de la política de seguridad ciudadana en el Distrito 1995-2015*

Los diferentes gobiernos distritales intentaron dar un gran paso en la Política de Seguridad en el Distrito. Para el gobierno de Antanas Mockus, el tema de la Seguridad Ciudadana se entendía como el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común; se partió de una aproximación suave, enmarcada por la socialización de conductas creadoras de una cultura menos violenta y más abierta a la convivencia. Por su parte, Enrique Peñalosa hace explícito el tema de la Seguridad Ciudadana como prioridad de la ciudad bajo el concepto de prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promuevan la paz, la solidaridad, el respeto y la vida en comunidad; de igual manera, se le dio importancia a la participación ciudadana entorno a la seguridad, concebida como un complemento indispensable para el éxito de las autoridades y el buen desarrollo de las funciones de la policía metropolitana.

Por otro lado, Luis Eduardo Garzón reconoció los esfuerzos que realizaron las administraciones anteriores; pero en esta administración, la política de Seguridad Ciudadana implementada decidió atender a la división político administrativa de la ciudad, y por consiguiente, determinó que el campo de acción debía ser coherente con las 20 localidades que conforman la ciudad. Se basó en un modelo en el cual se considera que las localidades (o los espacios locales administrativos) constituyen el espacio de previsibilidad, de ajuste y manejo de políticas sobre seguridad y del tratamiento de la conflictividad entre los ciudadanos. Este modelo clarificó las políticas de descentralización que se habían impulsado desde la alcaldía, pero, aún no han logrado que se produzca una descentralización completa en el tema de la seguridad.

De esta manera, la alcaldía, en el marco del Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia, ha normativizado, con ayuda de la secretaría de gobierno, la implementación de las políticas concernientes a la descentralización, desconcentración y empoderamiento de las alcaldías locales. En ese marco, se creó el grupo de fortalecimiento de la seguridad desde lo local -el G10-, cuyo objetivo sería la implementación del sistema integrado de seguridad ciudadana, convivencia y justicia.

De ésta manera se pueden identificar tres etapas en este proceso, desde la formulación a la ejecución.

1. Formulación: Alcaldía Mayor de Bogotá
2. Implementación: Grupo de Fortalecimiento de la Seguridad Desde lo Local (G10)
3. Ejecución: cada una de las 20 localidades. La idea de este sistema es que existiera una permanente corresponsabilidad, sincronización y retroalimentación de las experiencias de manera que se cumpla con los objetivos de un sistema integrado de seguridad ciudadana.

En las posteriores administraciones, con el caso de Samuel Moreno, se siguió el mismo lineamiento de política sin hacer mayores avances o precisiones. Mientras que, con el Alcalde Gustavo Petro, se dio el establecimiento de un concepto de ciudadanía y convivencia más abierto desde un enfoque de Seguridad Humana, entendido este como:

El nuevo concepto de seguridad humana que no se limita a considerar la seguridad en términos de Estados Nación o bloques de poder; en cambio entiende la seguridad humana como aquel estado que alcanza todo ser humano que tenga garantizada la seguridad personal, económica, alimentaría, política y ambiental. (Gómez, 2007, p. 7)

De esta forma:

El desarrollo humano es un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente y la seguridad humana significa que la gente pueda ejercer estas opciones en forma segura y libre y pueda tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana. (Bravo, 1997, p. 168)

El primer gran paso de Mockus y Peñalosa fue asumir el liderazgo de la seguridad como un tema prioritario en sus agendas. Los planes de Desarrollo "Formar ciudad" (primera Administración de Mockus: 1995-1997) y "Por la Bogotá que Queremos" (Administración de Peñalosa, 1998-2000) fueron complemento el uno del otro: Construir ciudad y ciudadanía resume este binomio de buen gobierno. El sentido de pertenencia de los ciudadanos hacia la ciudad fue otro de los logros de las dos administraciones de Mockus y la de Peñalosa. (Ceballos, 2004). El nuevo modelo de

ciudad propuesto logró consolidar sentido de pertenencia; la ciudadanía se acercó a los conceptos de cultura ciudadana, espacio público, progreso social, urbanismo y productividad, legitimidad y eficiencia institucional, conceptos que se llevaron a la realidad como parte del trabajo de estas administraciones. De igual manera, la participación de la comunidad en los procesos permitió que los resultados fueran más cercanos y reconocidos por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, la capacitación como “agentes sociales” a jóvenes y adultos en alto riesgo, permitió su resocialización y su inclusión en la sociedad. (Gilbert, 2008), los cuáles profundizó particularmente Luis Eduardo Garzón, Clara López y Gustavo Petro con una visión más social y más centrada en la ciudadanía. (Sanguino, 2016, p. 125)

#### *4.2.6.1.1 Antanas Mockus (1995-1998) “Formar Ciudad”*

Mockus partió de dos hipótesis que se venían utilizando en el país desde finales de los 80 como causas de la violencia: “La primera suponía que la violencia homicida era un fenómeno generalizado que involucraba a los ciudadanos del común quienes, a partir de una cultura intolerante se transaban en riñas triviales las cuales al estar acompañadas de alcohol y armas de fuego, concluían fatalmente. La segunda hipótesis resaltaba el papel fundamental que juega la violencia intrafamiliar y en particular el maltrato infantil, en la reproducción de lo que se ha denominado la “cultura de la violencia” en Colombia”. (Llorente M. y Rivas A, 2005).

Mockus adopta medidas con un enfoque pedagógico, medidas de tipo preventivo frente a situaciones que pudieran generar situaciones violentas. Por ejemplo, La “ley zanahoria”, (hora límite para restringir el consumo y la venta de licor) ponía límite a algo permitido, pero esa modificación tenía una justificación que terminó siendo aceptada por la sociedad en aras de disminuir accidentes de tránsito por ebriedad, lesiones personales por riñas u homicidios. Se adoptó también el enfoque epidemiológico, propio de la salud pública, con el fin de hacer seguimiento a las muertes violentas: sitios de ocurrencia, horas, días, tipo de arma, etc.; Con este enfoque se podrían identificar los factores de riesgo y tomar medidas preventivas. Se inició la construcción de un sistema de información sobre violencia y delincuencia que se ha ido perfeccionando (Llorente M. y Riva A., 2005).

La Seguridad junto a los demás ejes temáticos se abordó dentro del marco conceptual de la cultura ciudadana. Las acciones de la estrategia de Mockus para fortalecer la cultura ciudadana estuvieron dirigidas a mejorar la seguridad y la convivencia en la ciudad. Fueron formas de intervención de autoridad mediante acciones educadoras, no violentas, que lograban que las personas internalizaran el mensaje sin coacción. El espacio público fue otro de los puntos clave del plan "Formar Ciudad". Bajo la premisa de "recuperar los ambientes en que se es ciudadano" que permitan favorecer el buen comportamiento ciudadano, se buscó con éxito incidir en la seguridad y la convivencia. La recuperación del espacio público implicaba la señalización, la restitución de andes, la adecuación de parques para la recreación y la cultura, el rescate de las vías públicas, entre otros; acciones que en definitiva apuntaban a generar convivencia y seguridad en los habitantes. (Sanguino, 2016, p. 126-127)

Las acciones más representativas de la alcaldía Mockus-Bromberg fueron las siguientes: (Mockus, 2004)

- La "Ley zanahoria": Impuso el cierre de estancos y de establecimientos nocturnos que vendían licor a la 1:00 a.m. Esta medida se apoyó con otras que buscaban generar regulación cultural, autorregulación y sanción como la propuesta por "ser zanahorio", es decir, según Mockus está pretendía reivindicar la vida sin excesos y en la que, ante el conflicto, busca la solución pacífica y acorde a la ley. Las campañas publicitarias del fondo de prevención vial de "*Entregue las llaves*" y "*El conductor elegido*" ayudaron a fortalecer la regulación ejercida hacia los ciudadanos. En 1995 los homicidios comunes con presencia de alcohol en la sangre se redujeron en 9.5%, así como las muertes en accidentes de tránsito con personas embriagadas involucradas, disminuyeron 24.2%. Esta estrategia también influyó en que en diciembre de 1996 los homicidios descendieron un 26.7%. En 1997 y en comparación con el año anterior, se redujeron 15% los homicidios comunes y 13% las muertes en accidentes de tránsito.
- *Prohibición al uso de la pólvora*: Para la Navidad de 1995, el Distrito hizo una restricción parcial del uso de la pólvora anunciando que sería total si llegase a presentarse algún caso de niño quemado en la ciudad. Esto sucedió, por lo cual se restringió y autorizó la venta sólo a los fabricantes y distribuidores en períodos muy limitados y en sitios definidos y controlados por el gobierno Distrital.

- *El plan desarme y la campaña de "desarme voluntario"*: Enseñaban a las personas a resolver ciertos conflictos que estas creían que no se podían solucionar en forma pacífica. Para ello se les pedía que invitaran a alguien con quien tuvieran un conflicto, disputa o desavenencia y le propusieran el camino más corto para resolverlo: el diálogo. Se definieron 9 puntos de la ciudad en los que se enseñaba a resolver disputas; en esos nueve puntos, comisarios de familia y personal de los centros de conciliación daban a conocer técnicas y habilidades para resolver conflictos e informaban sobre instituciones que prestaban asesoría en estos campos. Se recaudaron 2.538 armas, las cuales se convirtieron en materia prima de cucharas para alimentos de bebe. Además, estas acciones contribuyeron en la reducción de las tasas de homicidios comunes, las cuales pasaron de 70 por cien mil habitantes en 1994 a 60 en 1995 y posteriormente a 48 en 1997.
- *Jornadas "Re"(conciliación)*: en estas jornadas se enseñaron a las personas a resolver ciertos conflictos que estas creían que no se podían solucionar en forma pacífica. Para ello se les pedía a través del dialogo con quien tuvieran conflictos o disputas se resolvieran las diferencias. Se definieron 9 puntos de la ciudad en los que se enseñaba a resolver estos problemas, apoyados con comisarios de familia y personal de los centros de conciliación.
- *Jornadas de "vacunación contra la violencia"*: Consistieron en un rito breve, asistido por un psiquiatra o un psicólogo en el cual las personas que participaron recordaron la agresión sufrida y liberaron emocionalmente su sufrimiento a través de una descarga verbal o física contra un muñeco en cuyo rostro habían dibujado los rasgos de la cara del agresor. Se realizaron dos jornadas, en las que participaron cerca de 45.000 personas.
- *Tarjetas ciudadanas y campañas de mimos y cebras*: estas buscaban que los mismos ciudadanos fueran capaces de autorregular su comportamiento y regular el de los otros, las cuales fueron repartidas masivamente y, se utilizaron para censurar o aprobar los comportamientos de peatones o de conductores de vehículos en el espacio público. Las campañas de mimos y cebras, buscaban promover y ejercitar la convivencia entre peatones y conductores de vehículos para generar más conciencia de la conveniencia de las reglas de convivencia y de la importancia de cumplirlas en los espacios comunes. Los mimos, se ubicaban en importantes vías de alto flujo vehicular, especialmente en el centro de la ciudad,

tratando de persuadir de forma lúdica sobre el respeto a las convenciones del tránsito peatonal y vehicular a los conductores que ocupaban con sus automóviles los espacios demarcados para el paso de los transeúntes o "cebras".

- *"Rock al parque", "Rap al parque": entre otros eventos al parque* buscaron motivar la autorregulación y la tolerancia de los jóvenes en las actividades que tenían lugar en el espacio público. Así mismo, buscaban mejorar la apropiación de ellos por parte de la ciudadanía.
- *Carta de Civilidad o reformulación y actualización del Código Distrital de Policía de Bogotá:* El proyecto buscó convertir el código de policía como un manual de convivencia ciudadana. Aunque la reforma fue archivada por el Concejo de Bogotá casi al finalizar la administración Mockus-Bromberg, se involucró en ésta su realización la participación de grupos de trabajo convocados por la misma alcaldía, los cuales fueron llamados como "semilleros de convivencia". (Estiven, 2016, párr. 1-10)

La estrategia de Cultura Ciudadana, articulada con la Política de Seguridad en la administración Mockus-Bromberg, fue una alternativa de cambio y renovación en un contexto de una institucionalidad desprestigiada y permeada por factores de corrupción y el desencuentro de lo público y lo privado. La virtud de esta estrategia, tuvo que ver con que surgió como una alternativa para Bogotá, que desde la Alcaldía, impulsó la transformación institucional como una vía posible de orientar a los ciudadanos en el aprendizaje colectivo y en una transformación de las políticas encaminadas a mejorar la seguridad e involucrando a los ciudadanos en su operacionalización.

#### *4.2.6.1.2 Enrique Peñalosa (1998-2001) "Por la Bogotá que queremos".*

La administración tuvo como pilares la igualdad democrática, la integración social y la calidad de vida.

Peñalosa recurrió a la "teoría de la ventana rota", creada por académicos de Harvard y muy mencionada por el ex alcalde de Nueva York –Rudy Guiliani–: "si alguien rompe una ventana en un edificio y el daño no se repara rápidamente, pronto romperán otras; luego comenzarán a arrojar basura; en seguida personas dedicadas a actividades no

lícitas se ubicarán allí y el lugar terminará volviéndose de alta criminalidad. En ambientes desordenados, los buenos se sienten minoría y no actúan solidariamente. Por el contrario, un lugar bien tenido da la impresión de una comunidad alerta, en la que los buenos ciudadanos actúan de manera solidaria. Y como la comunidad se conoce y se integra en los parques, campos deportivos y espacios públicos, por eso mismo esta comunidad es más segura” (Martin G. y Ceballos M, 2004, 156) La teoría de “la ventana rota” se desarrolló con el principio de “cero tolerancia”, fundamentado en el desplazamiento del control policivo hacia las infracciones menores con miras a prevenir la comisión de delitos más graves. (Llorente M. y Rivas A, 2005). Vemos aquí la aparición del concepto de seguridad ciudadana desde un enfoque más policivo y restringido.

Con Peñalosa, la cultura ciudadana de Mockus se reemplazó por la búsqueda de una ciudad igualitaria, que brindara mejor calidad de vida a los ciudadanos; se pasó del fuero interno de la persona en cuanto a la adopción de la cultura ciudadana, a trabajar por las condiciones externas que permiten de igual manera construir una mejor ciudadanía. El trabajo realizado por Mockus en cultura ciudadana permitió concientizar a la sociedad de su responsabilidad sobre sus vidas y su ciudad, continuó con Peñalosa a través de políticas que generaran un entorno amable para el ciudadano, es decir una “ciudad igualitaria en lo social, sostenible en lo ambiental, respetuosa de la dignidad humana, amable, feliz y atractiva a los profesionales altamente calificados y a los inversionistas que generan empleo. (Llorente M. y Rivas A., 2005).

En el gobierno de Peñalosa se continuó con la "Ley Zanahoria", con las campañas de recuperación y aprovechamiento de espacios públicos, como los festivales de "Rock al Parque"; el inicio al cambio de uso del transporte público particular por el sistema TransMilenio, la implementación de las ciclorutas y el incremento en la renovación de espacios deteriorados como San Victorino y el parque Tercer Milenio, entre otros (Pizano, 2003). Estos procesos contribuyeron a un aumento progresivo en la percepción positiva de los ciudadanos de su ciudad, a mejorar la interacción de las relaciones cotidianas entre los bogotanos.

Según Pizano (2003), el compromiso político que plantea el Plan de Desarrollo de Peñalosa está claramente relacionado con la existencia de una visión de Bogotá que busca

superar las ideas que caracterizan a la ciudad; como la "Bogotá desvertebrada, Bogotá abandonada, el Sahara Bogotano. Bogotá caótica, monstruo, desastrosa, inmanejable, ingobernable, invivible" (Londoño, 2009, p. 173). Por consiguiente, el Plan establece una relación entre la existencia de unos nuevos principios organizativos y estéticos del espacio urbano bogotano, así como la formación de un nuevo ciudadano, que se caracterice por poseer un sentido de responsabilidad con el planteamiento de propuestas de acción política para solucionar los problemas comunes.

Cabe resaltar que:

Peñalosa formuló 5 programas básicos para la estrategia de seguridad y convivencia ciudadana:

- 1) Cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana.
- 2) Desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de policía y la ciudadanía.
- 3) Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana.
- 4) Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio público.
- 5) Prevención de riesgos y atención de emergencias. (Sanguino, 2016, p. 131)

En síntesis, la construcción física de los espacios públicos se consolida en una estrategia para construir "lo Público" en la ciudad, es decir, la forma de fortalecer y crear relaciones entre los ciudadanos, de manera que, ello redundará también en generar un sentido de pertenencia entre los bogotanos con los entornos y recursos de la ciudad, así como mejorar y facilitar la convivencia entre los ciudadanos y las relaciones de estos con las autoridades distritales. En esta construcción, la idea de cultura ciudadana tuvo asidero y continuidad.

En este sentido, dos programas contribuyeron a hacer del espacio público, un escenario para la construcción de la convivencia como ejes de formación e integración ciudadana. El primero fue "*Obras con Saldo Pedagógico*", el cual, se creó en la administración Mockus-Bromberg y se continuó por esta alcaldía. El programa premiaba a los mejores proyectos de



barrios y comunidades organizadas con la financiación de sus obras; los proyectos debían mejorar la calidad de los entornos comunes o de espacios considerados como inseguros o abandonados, para convertirlos en lugares de encuentro, tales como, parques, plazoletas, alamedas y andenes. En segundo lugar, el programa de "*Acciones para la Convivencia*", creado por la administración Peñalosa, que ejecutó proyectos de desarrollo comunitario como clubes deportivos, infantiles o de abuelos; festivales barriales y culturales; jornadas de arborización y jardinería y frentes de seguridad local. Ambos proyectos tuvieron como fin fortalecer las capacidades de las organizaciones comunitarias, para diseñar, contratar, ejecutar y evaluar proyectos que tuvieran como objetivo el rescatar las relaciones de convivencia entre los vecinos y fomentar la apropiación de lo público.

Tabla 13. *Aplicación del Modelo de Sabatier y Mazmanian (1981) en la Administración Peñalosa*

<b>Aplicación del Modelo de Sabatier y Mazmanian (1981)</b>		
Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación	1.Objetivos claros y coherentes	Los objetivos del Plan de Desarrollo, en cuanto a la seguridad y convivencia, mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas.
	2. Incorporación de teoría causal adecuada.	Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad, que trazó el derrotero de lo que serían los programas a implementar.
	3.Recursos financieros	La política de seguridad desde esta administración, mostró un aumento en los recursos financieros otorgados a esta problemática.
	4. Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación	Se fueron delimitando incipientemente las instancias de implementación de políticas.
	5. Posibilidad formal de acceso a actores externos.	Aún no se contaban con instancias definidas y demarcadas, sin embargo,

Variables no normativas que condiciona la implementación	6. Apoyo del público	se empezó a hablar de la importancia de éstas. El proyecto de Antanas Mockus recibió apoyo y reconocimiento de la ciudadanía. Durante esta administración se evidencian que los medios estuvieron atentos y veían como positivo la administración y los programas implementados. No se resaltaban noticias cuestionables de la política de seguridad implementada en esta administración.
	7. Los medios de comunicación	
Variables Dependientes del proceso de implementación	8. Los impactos percibidos de los resultados de la acción	Los impactos percibidos se consideraron como buenos, dado que, siguió las políticas de tu antecesor.

Fuente: elaboración propia

#### *4.2.6.1.3 Antanas Mockus segundo periodo (2001-2003) “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado”*

El segundo período de Mockus también asumió “la cultura ciudadana” como eje central de su plan de desarrollo “Bogotá: para vivir todos del mismo lado”, pero haciendo un énfasis mayor en el cumplimiento de la ley. “El Plan de Desarrollo busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley”. Lo que pretendía era lograr que los ciudadanos llegaran a respetar las normas por convicción, lo que se lograría a través de la práctica de buenas conductas, aceptadas culturalmente y a su vez creadoras de cultura ciudadana. En el segundo periodo de Mockus, el tema de seguridad y convivencia va ligado a la cultura ciudadana, midiéndola a través del cumplimiento de las siguientes metas:

1. Avances hacia el desarme general por la vía jurídica y el cambio de hábitos y comportamientos;

2. Reducción del promedio de 11 muertes violentas diarias a 7;
3. Reducción en un 10 % anual del número de delitos de mayor impacto social: lesiones personales, hurto a personas, automotores, residencias, entidades financieras y establecimientos comerciales;
4. Aumento en un 20 % de la percepción de seguridad de los ciudadanos.

El cumplimiento de estas metas tendría como instrumento un conjunto de proyectos, claramente definidos en el plan, que permitirían hacer un seguimiento y control de la política. Estos son:

- Medición de Cultura Ciudadana: seguimiento y control de los programas de Cultura Ciudadana.
- Programa Vida Sagrada: Propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad. Fomentar modos de vida saludables y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan sus deberes y confíen en la justicia y en el buen uso de la fuerza por parte del Estado.
- Protección Ciudadana: Protección de la vida de las personas y de los bienes públicos y privados, mediante el fortalecimiento de la policía.
- Intervención en zonas críticas: Atención de poblaciones ubicadas en zonas de deterioro urbano y social, y fortalecimiento de mecanismos de atención a poblaciones en alto riesgo.
- Solución de conflictos: fortalecimiento de los instrumentos de solución pacífica y concertada de conflictos: inspecciones de policía, unidades de mediación, comisarías de familia y casas de justicia. (Sanguino, 2016, p. 127-128)

De las acciones realizadas en esta administración para concretar estos objetivos, se destacan las siguientes:

- *La Vida Sagrada*: el objetivo central de este programa fue el de fomentar los modos de vida saludable y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas

ejercieran sus derechos y libertades, disfrutaran de la ciudad, cumplieran sus deberes y construyeran confianza en la justicia y en el buen uso de la fuerza por parte del Estado (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003). Las más destacadas fueron continuar con el desarme general por la vía jurídica y mediante campañas de disuadían del uso de armas. Además, se continuó con el fortalecimiento de la policía, en su capacitación y dotación de equipamientos, junto con el de los instrumentos de solución pacífica y concertada de conflictos (inspecciones de policía, unidades de mediación, comisarías de familia y casas de justicia y la implementación de los jueces de paz). (Ibíd.)

- *La hora optimista*: en 2003 la hora zanahoria fue transformada por la "hora optimista", la cual extendía el horario de venta de alcohol en establecimientos públicos de 1 a.m. a 3 a.m. Este cambio se motivó debido a que, el cierre de establecimientos nocturnos y de expendio de alcohol propició el surgimiento de sitios ilegales de rumba. La apuesta mediante este programa fue construir confianza entre los ciudadanos de que fueran capaces de autorregular su consumo de alcohol y su comportamiento. Estas acciones estuvieron acompañadas de campañas de prevención de accidentes de tránsito (ejemplo: "Campaña entre las llaves al conductor elegido") (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003).
- *Las jornadas de resistencia civil*: se definieron por parte del gobierno distrital como "una protesta directa, con argumentos, de carácter político y público que se expresa a través de protestas y denuncias para lograr los cambios" y fueron respuesta masiva de la ciudadanía, liderada por el Alcalde, a los actos terroristas de que fue objeto la ciudad. Se apoyaron en varios símbolos que expresaban un "estado de alerta ciudadana" y fueron de amplio reconocimiento tanto local como internacional.
- *La campaña tributaria 110% con Bogotá*: esta buscó que los bogotanos aportaran un 10% adicional de sus impuestos locales para que fueran invertidos en proyecto sociales priorizados y escogidos por la ciudadanía. Es importante tener en cuenta que, esta campaña se sustentó en la percepción positiva del manejo de los recursos públicos por parte del Distrito. El resultado de esta campaña fue que 110 mil contribuyentes pagaron el 10% adicional de sus aportes.
- *Código de Policía y de Convivencia*: en la segunda administración de Mockus finalmente logró aprobar la reforma al Código de Policía para Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003). Este fue desarrollado como un instrumento decisivo para el logro de cambios en el comportamiento ciudadano y para el mejoramiento de la

convivencia cotidiana. El código fue la formalización de un conjunto de normas ajustadas a los cambios, sociales, políticos y urbanísticos que venía experimentando la ciudad en los últimos diez años. Una vez éste estuvo listo, la Alcaldía emprendió una serie de campañas de divulgación y pedagogía sobre el mismo que buscaban que, tanto los funcionarios como los ciudadanos, lo apropiaran y lo utilizaran. Además de las campañas y jornadas relativas al Código de Policía, la Administración Distrital se concentró en la divulgación de las normas correspondientes a los sectores de tránsito, urbanismo, espacio público, ambiente y tributación, con el fin de promover su conocimiento y su acatamiento. Para lo cual, se utilizaron distintos métodos como las campañas intensificadas de divulgación en medios de comunicación masiva y cursos o jornadas de pedagogía que enseñaban y reforzaban el cumplimiento de estas regulaciones a manera de sanción o castigo, cuando se incumplía alguna de estas normas.

En síntesis, según Sáenz (s.f.):

Las prácticas llevadas a cabo durante los dos gobiernos de Mockus podrían resumirse así: *Fueron multisectoriales e interinstitucionales*, orientadas hacia la rendición de cuentas, la generación y divulgación de información y el desarrollo de conocimientos, actitudes, comportamientos y sentimientos morales por parte de los ciudadanos que permitiera una mejor convivencia e interacción entre ciudadanos y autoridades. Esto llevó a que en los dos gobiernos se definiera que la función de fortalecer la cultura ciudadana como eje para fortalecer la seguridad y constituía un ejercicio de responsabilidad compartida entre el gobierno y los ciudadanos y su propósito central era la armonización entre *lo moralmente válido para el individuo, lo culturalmente aprobado y lo legalmente permitido*. (p. 11)

Tabla 14. *Aplicación del Modelo de Sabatier y Mazmanian (1981) en la Administración de Antanas Mockus*

Aplicación del Modelo de Sabatier & Mazmanian (1981)		
Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación	1.Objetivos claros y coherentes	Los objetivos del plan de desarrollo en cuanto a la seguridad y convivencia mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas siendo la cultura ciudadana eje fundamental para implementar los acuerdos. Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad que trazó el derrotero de lo que serían los programas a implementar.
	2. Incorporación de teoría causal adecuada.	La Política de Seguridad contó con recursos financieros otorgados a esta problemática.
	3.Recursos financieros	Se fueron delimitando incipientemente las instancias de implementación de políticas.
	4. Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación	Aún no se contaban con instancias definidas y demarcadas, sin embargo, se empezó a hablar de la importancia de éstas.
	5. Posibilidad formal de acceso a actores externos	El proyecto de Antanas Mockus recibió apoyo y reconocimiento de la ciudadanía.
Variables no normativas que condiciona la implementación	6. Apoyo del público	Los medios de comunicación resaltaban la labor de los programas durante esta administración.
	7. Medios de Comunicación	Los impactos percibidos se consideraron como buenos ya que su posición trasgredió a otras administraciones.
Variables Dependientes del proceso de implementación	8. Los impactos percibidos de los resultados de la acción-	

Fuente: elaboración propia con base en la el modelo propuesto por Sabatier & Mazmanian (1981)

*4.2.6.1.4 Luis Eduardo Garzón 2004-2007 “Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la Pobreza y la Exclusión”*

Garzón partió del reconocimiento de la modernización de Bogotá durante las administraciones de sus antecesores y propuso complementarlo con un énfasis en la política social, ampliando la cobertura en educación y alimentación para las poblaciones vulnerables. Su política de Seguridad Ciudadana, al igual que la de su sucesor Samuel Moreno, incorporaron el enfoque de “Seguridad Humana”. Garzón identificó la Seguridad Ciudadana como “un prerequisite para el cabal cumplimiento de los derechos y deberes ciudadanos... sin ella es imposible el disfrute pleno de las libertades individuales...sin ella la convivencia entre ciudadanos se hace utópica...sin ella la justicia se convierte en un sueño nunca realizable”. La política de seguridad se articuló alrededor del Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia, definiendo 5 grandes bloques de acción:

1. Disminución de las vulnerabilidades desde una perspectiva amplia de derechos humanos.
2. Desarrollo de nuevas estrategias que incluyen la aplicación de todos los mecanismos de prevención integral.
3. Fortalecimiento de los mecanismos de reconciliación, mediante la justicia comunitaria y la resolución pacífica de conflictos.
4. Mayor participación de los ciudadanos desde la óptica territorial de las localidades logrando incrementar la corresponsabilidad social, como actores externos que pueden ayudar al seguimiento de la implementación de estrategias en Política Pública.
5. Mayor efectividad de las competencias institucionales en la 133 atención proactiva de los factores de riesgo, la corrupción y la impunidad. (Corporación Pensamiento Siglo XXI, 2013). (Sanguino, 2016, p. 131-132)

Para el Alcalde Luis Eduardo Garzón, tal como aparece en su Plan de Desarrollo, la seguridad ciudadana ocupó un lugar de primer orden en la agenda de gobierno. El concepto integral de la política de seguridad de “Bogotá Sin Indiferencia” descansa en tres pilares fundamentales:

1. Defensa de la institucionalidad: Esto es, el fortalecimiento de las instituciones democráticas distritales para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas.
2. Lucha contra las manifestaciones de la violencia y la delincuencia: Buscaba redefinir los delitos de mayor impacto social para mejorar el proceso de toma de decisiones en seguridad ciudadana.
3. Política de orden social: Permitiría construir una sociedad más justa, en donde prime la cohesión social. Con la llegada del gobierno Garzón a la administración de los asuntos públicos de Bogotá, se habló de una nueva partitura, que ya no gira entorno de la visión tradicional de seguridad del Estado, sino de las personas. La composición semántica del concepto de seguridad es integral, social e incluyente: La seguridad es el conjunto de condiciones estructurales para alcanzar una vida digna. (Libreros, 2011, p. 3)

En este sentido, esta administración trató de desarrollar un enfoque complementario a las acciones realizadas en torno a la cultura ciudadana de los previos gobiernos. La principal pretensión fue la de reforzar la promoción de instancias en las que los bogotanos reconocieran sus derechos y deberes como ciudadanos.

Es por ello que, la administración Garzón hizo de la participación ciudadana un eje central en su interpretación de la cultura ciudadana, con el fin de que ésta fuera el conducto de la toma de decisiones públicas, así como el mecanismo natural del ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos, de fomentar la corresponsabilidad ciudadana, y de fortalecer el actuar colectivo frente a los asuntos públicos. "En ese sentido, la participación ciudadana se constituye como una dinámica del Estado en la que éste le otorga al ciudadano



un lugar central de intervención ciudadana en los procesos de toma de decisiones." (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007, p. 5).

Conforme a lo anterior, la administración Garzón buscó que la Inclusión Social, eje central de su Plan de Desarrollo, tuviera una perspectiva de derechos; la cual tuvo como fin que la Administración Distrital fuera garante del desarrollo de las capacidades de los ciudadanos, el ejercicio efectivo de sus derechos, el cumplimiento de sus deberes y la construcción colectiva de lo público. Razón por la cual, esta administración a través del IDPAC, buscó asegurar espacios de participación en 3 modalidades:

A partir de las relaciones de vecindad que generan en las Juntas de Acción Comunal, asociaciones de vecinos, consejos de administración, etc. "Se participa al reconocer social, política y culturalmente a nuevos actores y poblaciones tradicionalmente no reconocidas ("invisibilizadas")" mediante procesos participativos comunidades como las afro descendientes, los grupos LGBT, las mujeres o los jóvenes, entre otros sectores que necesitan que se les permitan el reconocimiento de integrarse con sus agendas propias como condición para que sean considerados como sujetos activos, constructores y beneficiarios de políticas públicas específicas y particulares. La participación en temas sectoriales específicos, que interesan a determinados grupos de ciudadanos, como jornadas de recuperación ambiental de una quebrada o humedal, o de un acto simbólico contra el maltrato, el maltrato animal, es decir, a través de la organización o movilización cívica ciudadana. Finalmente, la administración Garzón busco estructurar estas formas de participación. Para la cual desarrolló el decreto 448 de 2007 en el que se ordena implementar el Sistema Distrital de Participación Ciudadana. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007, p. 6)

### *Hacia un nuevo modelo de seguridad*

Los elementos del nuevo modelo de seguridad que se han visto configurados en ésta administración, de acuerdo con Libreros (2011) son los siguientes:

- Participación ciudadana: compromiso de apoderamiento de la comunidad con la seguridad y convivencia ciudadana, de tal manera que la responsabilidad del

diseño, formulación e implementación de la política pública sea compartida entre los ciudadanos, el gobierno y la policía.

- Asistencia a víctimas: la recuperación psicológica, médica y terapéutica de las víctimas del crimen es una tarea de la administración distrital, que busca detener el proceso de victimización, prevenir el delito y elevar la percepción de seguridad.
- Políticas sociales: fortalecer los programas de cobertura del régimen subsidiado de salud, los comedores populares, los proyectos de desarrollo comunitario en las zonas de mayor vulnerabilidad del crimen y de la pobreza.
- Sistema de seguridad: establecer con el gobierno nacional un sistema de seguridad en el cual se fijen las reglas de política pública, un programa de inteligencia distrital y la distribución de competencias en el manejo de la fuerza pública a nivel regional, distrital y local.
- Descentralización territorial: orientar la gestión territorial de la seguridad y la convivencia ciudadana hacia las localidades mediante la implementación de contratos locales de seguridad
- Microgobierno de la policía: la acción de la policía es un asunto de buen gobierno, siempre y cuando las comunidades se involucren en la gestión detallada de la policía en la lucha contra el crimen, en el mejoramiento de la vida comunitaria y en la rendición de cuentas de esa institución.
- Indicadores: los delitos que son monitoreados por la administración deben ser evaluados para determinar las conductas de mayor impacto social, en particular las relacionadas con la violencia de los espacios privados. De la misma manera se estima necesario ampliar el espectro de delitos a los cuales se les hace seguimiento, en la perspectiva de acercarse cada vez más a la realidad de la criminalidad y la delincuencia en la ciudad.
- Mapas y monografías de riesgo: los tomadores de decisiones de seguridad y convivencia ciudadana – gobierno, policía y comunidades contarán con

información básica, datos dinámicos y análisis sectoriales precisos que faciliten la gestión de los asuntos públicos.

- Plan de comunicaciones: el nuevo modelo de seguridad debe ser decodificado en mensajes estratégicos dirigidos a los ciudadanos, formadores de opinión y autoridades nacionales y regionales para socializar su formulación e incrementar la percepción de seguridad.
- Acciones de respuesta rápida: el gobierno, la policía y las comunidades diseñarán en audiencia pública acciones de gran impacto que permitan fortalecer la institucionalidad distrital, prevenir la criminalidad, disminuir los delitos, incrementar la percepción y mejorar los niveles de cohesión social. (p. 4-5)

#### *El libro Blanco de la Seguridad*

El Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá (2006) que se elaboró en la administración de Garzón fue un instrumento de Gobernabilidad que promovió un ejercicio de prospectiva sobre la seguridad de Bogotá, vista desde diferentes ángulos, y, a la vez un proceso que permitió el diálogo y la dialéctica entre los diferentes actores de la seguridad ciudadana, orientado a encontrar de manera colectiva respuestas a los retos futuros que representa la seguridad para Bogotá. (UN-HÁBITAT, 2008, p. 21)

Bogotá, que a principios de los noventa era señalada como una ciudad tan caótica como violenta e insegura, hoy por hoy es considerada un modelo de gobierno urbano y un caso ejemplar en la reducción de la violencia y la delincuencia para América Latina: A diferencia de la mayoría de ciudades colombianas, y en el contexto del conflicto armado del país, la capital presenció una disminución substancial de la violencia en los últimos quince años, expresada en la reducción del homicidio, que pasó de cerca de 80 por cada 100.000 habitantes, en su momento pico de 1993, a 17,6 por cada 100.000 habitantes al promediar 2007. (UN-HÁBITAT, 2008, p. 27)

### *Hacia una corresponsabilidad en la Seguridad*

Durante ésta administración Bogotá avanzó en materia de corresponsabilidad y coproducción de seguridad a través de escenarios como el Consejo Distrital de Seguridad y más recientes los consejos locales de seguridad. También se puso en práctica instrumentos como los frentes locales de seguridad y los pactos de seguridad. Más allá de los instrumentos y de los espacios, se vislumbró el abordaje de las problemáticas y las dinámicas que permiten materializar la corresponsabilidad de la seguridad ciudadana, materializado en los siguientes espacio; la participación ciudadana efectiva, la efectividad de los frentes locales de seguridad, la evolución posible de los pactos de seguridad; la articulación efectiva entre seguridad pública y seguridad privada, etc. Se trató igualmente de analizar la dinámica futura que, desde los partidos políticos, puede revelar el debate público sobre seguridad ciudadana. (UN-HÁBITAT, 2008, p. 35)

Esta administración enfatizó también que:

Otro de los retos de la seguridad ciudadana en Bogotá tiene que ver con la Gobernabilidad de la seguridad ciudadana y el papel de la participación ciudadana en la política pública de seguridad y convivencia. Se trata, ni más ni menos, de la condición para la continuidad y sostenibilidad de los logros alcanzados en Bogotá en materia de seguridad y convivencia, teniendo en cuenta que elementos determinantes de la Gobernanza tales como el mapa de actores, las relaciones entre actores y las reglas de juego que entre ellos se establecen, pueden variar de manera importante en el tiempo. Aspectos como las relaciones entre las instituciones distritales (Relaciones interinstitucionales) y la Fuerza Pública pueden cambiar con el tiempo en función de la coyuntura o de la intervención de terceros actores. Por lo anterior el importante aporte de esta administración fue traer un análisis desde las relaciones intergubernamentales donde se trató de abordar los retos en términos de relaciones entre actores distritales, actores nacionales y actores locales, condicionadas por sus responsabilidades específicas y por sus capacidades de intervenir o de presionar en la toma de decisiones. Es importante destacar que esta administración abrió espacio en Bogotá con instrumentos modernos de Gobernanza como son los pactos de seguridad, instrumento

de conceptualización de políticas públicas entre actores institucionales y actores sociales y económicos que buscaron desarrollar el principio de corresponsabilidad derivado de la seguridad considerada como bien público coproducido. De otro lado recalca Ospina que la participación ciudadana en la política pública de seguridad apareció también como un reto. Sobre la participación ciudadana en particular, Bogotá ha encontrado algunas formas de desarrollo a través de reuniones locales en las que se discuten problemas de cada territorio y en los frentes locales de seguridad, que buscaron la colaboración entre ciudadanos y fuerza pública. Las evoluciones necesarias de estos instrumentos son objeto de interés obligado para la ciudad. Finalmente expone que el fortalecimiento de la Gobernabilidad de la seguridad ciudadana está íntimamente relacionada con la evolución de las relaciones entre los actores de la justicia y los actores de la seguridad. Los retos nacionales en materia de política pública criminal y de justicia también son retos para la seguridad de Bogotá. (UN-HÁBITAT, 2008, p. 57)

Tabla 15. *Aplicación del Modelo de Sabatier y Mazmanian (1981) en la Administración de Luis Eduardo Garzón*

Aplicación del Modelo de Sabatier y Mazmanian (1981)		
Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación	1.Objetivos claros y coherentes	Los objetivos del Plan de Desarrollo en cuanto a la seguridad y convivencia mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas. Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad que trazó el derrotero de lo que serían los programas a implementar, un concepto más vinculado en la ciudadanía.
	2. Incorporación de teoría causal adecuada.	La política de seguridad desde esta administración, mostró un aumento en los recursos financieros otorgados a esta problemática.
	3.Recursos financieros	
	4. Integración jerárquica en y entre	Fue a partir de esta

las instituciones encargadas de la implementación	<p>administración donde Bogotá avanzó en materia de corresponsabilidad y coproducción de seguridad a través de escenarios como el Consejo Distrital de Seguridad y más recientes los consejos locales de seguridad. También se puso en práctica instrumentos como los frentes locales de seguridad y los pactos de seguridad.</p>
	<p>La principal pretensión fue la de reforzar la promoción de instancias en las que los bogotanos reconocieran sus derechos y deberes como ciudadanos.</p>
5. Posibilidad formal de acceso a actores externos.	<p>Es por ello que, la administración Garzón hizo de la participación ciudadana un eje central en su interpretación de la cultura ciudadana, con el fin de que esta fuera el conducto de la toma de decisiones públicas, así como el mecanismo natural del ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos.</p>
	<p>Se vislumbró el abordaje de las problemáticas y las dinámicas que permiten materializar la corresponsabilidad de la seguridad ciudadana, materializado en los siguientes espacio; la participación ciudadana efectiva, la efectividad de los frentes locales de seguridad, la evolución posible de los pactos de</p>

		seguridad; la articulación efectiva entre seguridad pública y seguridad privada, etc. Se trató igualmente de analizar la dinámica futura que, desde los partidos políticos, puede revelar el debate público sobre seguridad ciudadana.
Variables no normativas que condiciona la implementación	6. Apoyo del público	Aunque se recibieron muchas críticas de sectores políticos de los partidos tradicionales. Recibió un apoyo muy grande de gran parte de los sectores sociales y deprimidos de la ciudad.
	7. Medios de Comunicación	Los medios de comunicación atacaban ciertas políticas que solo iban enfocadas al sector social, y no evidenciaban mano dura con la ciudadanía.
Variables independientes del proceso de implementación	8. Los impactos percibidos de los resultados de la acción-	Los impactos percibidos se consideraron como buenos ya que impactaron en la disminución de la pobreza y un mayor índice de seguridad.

Fuente: elaboración propia con base en la el modelo propuesto por Sabatier & Mazmanian (1981)

#### 4.2.6.1.5 Samuel Moreno (2008-2012) “Bogotá Positiva para vivir mejor”

La Alcaldía de Samuel Moreno, dio continuidad a gran parte de las políticas de Luis Eduardo Garzón, aunque la seguridad no fue de los temas prioritarios. En su Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva, Para Vivir Mejor” la prioridad fue la movilidad y la infraestructura urbana. La Administración Moreno definió la seguridad como “un derecho y condición esencial para poder ejercer la libertad, preservar la vida, la integridad personal y los bienes”. Mediante el Programa “Bogotá Sin Miedo” daría continuidad a las medidas de seguridad y ciudadana heredadas del gobierno anterior,

con una política de seguridad “integral y con sentido social”. (Plan de Desarrollo, Bogotá Positiva, 2008). Continuando con la política de su antecesor, establece que la política de seguridad estará asociada a combatir las causas de la pobreza, la exclusión y la marginalidad. Enfatizó en intervenir sectores específicos de la ciudad que representaban alto riesgo para la seguridad y continuó con el planteamiento multicausal de la violencia con el enfoque de Seguridad Humana. En cuanto a la convivencia, mediante la política “Amor por Bogotá”, propone generar el compromiso de la ciudadanía con el cumplimiento de las normas, asumiendo la paz como un concepto amplio aplicado a la familia, la infancia, los adultos mayores, etc. Moreno en su Plan de Desarrollo definió el tema de forma integral, donde “la promoción, prevención y garantía de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica sea entendida como un derecho que cree condiciones de protección a las personas, a su integridad personal y a sus bienes”.

Con base en lo anterior, su política de seguridad fue planteada en siete principios centrales: Coordinación Interinstitucional, Liderazgo, Continuidad y Evolución en las Políticas, Sostenibilidad Financiera e inversión responsable de los recursos, Gestión Social Integral y mayor Inversión para la Inclusión Social, Corresponsabilidad Ciudadana y Acción Conjunta Público – Privada.

Su política de seguridad planteaba tres estrategias:

- Prevención: Mediante el impulso al Plan Maestro de Equipamiento, atención a los problemas de seguridad en la “ciudad región” y fortalecimiento de la policía comunitaria.
- Construcción colectiva de seguridad: Cooperación, participación, corresponsabilidad y territorialización, con intervención diferenciada en cada localidad.
- "El que la hace la paga": continuación en la formación de policías, pero para que se queden en la ciudad, capacitación policial en inteligencia y modernización que incluirá una nueva sede del comando de la policía metropolitana de Bogotá. (Sanguino, 2016, p. 134-135)



Sin embargo, se resalta que algunas de las acciones realizadas en la administración Moreno Rojas para dar cumplimiento con los objetivos y propuestas anteriormente formuladas fueron las siguientes:

- Semanas de Cultura Ciudadana "Amor por Bogotá": estas buscaron incentivar la adopción de actitudes, comportamientos y acuerdos colectivos que contribuyan a la convivencia, el respeto por las demás personas y al cuidado de la ciudad. Estos espacios propiciaron la reflexión colectiva sobre los temas de ciudad que pueden ser tramitados mediante cultura ciudadana.
- "Actúa con Amor por Bogotá": el proyecto buscó "Promover los valores de convivencia, solidaridad, respeto al otro/a, reconocimiento de la diversidad, a partir de un ejercicio desde el arte dramático que propone una reflexión de ciudad sobre la Cultura Ciudadana". Se realizó mediante acciones orientadas a sensibilizar a la ciudadanía en dos niveles: por un lado mediante el posicionamiento de la campaña y su mensaje de cultura ciudadana a través de medios masivos de comunicación; y segundo mediante la transformación e intervención en el espacio público en la manera cómo interactúan y los ciudadanos y construyen procesos de convivencia y solidaridad en 10 situaciones concretas representadas en una propuesta escénica de teatro invisible.
- Convocatorias Amor por Bogotá: estas buscaron otorgar apoyos financieros y técnicos a organizaciones sociales para el desarrollo de proyectos y el reconocimiento de experiencias en materia de cultura ciudadana. Se realizaron dos convocatorias: a) apoyos concertados (2009-2010-2011) y b) estímulos (2010, 2011).
- Programa de Pedagogía Ciudadana: desde el año 2009, el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico -IDEP- y la Secretaría Cultura Recreación y Deporte vienen desarrollando este programa que consiste en una investigación que busca identificar e implementar estrategias pedagógicas innovadoras, para formar en cultura ciudadana a niñas, niños y jóvenes de Bogotá que involucre a padres y maestros con el fin de transferir el saber educativo a la formación de ciudadanos. Los objetivos específicos de este programa fueron: 1). Identificar, crear e implementar un proyecto pedagógico para formar en cultura ciudadana a

niños, niñas y jóvenes. 2) Crear un sistema de medición en cultura ciudadana. 3) Evaluar y sistematizar la experiencia de la investigación.

Conforme a esto, el proyecto se orientó desarrollar los "derechos colectivos", agrupados en derechos de connotación económica indirecta (medio ambiente, moralidad administrativa, patrimonio cultural, espacio público y desarrollo urbano) y de connotación económica directa (libre competencia y derechos de consumidores y usuarios). Teniendo en cuenta este enfoque y la naturaleza de la cultura ciudadana, se identificaron 5 componentes de la cultura ciudadana, a saber: Sentido de Pertenencia, Convivencia Urbana, Respeto por el Patrimonio Común, Reconocimiento de Derechos y Deberes, Participación en temas colectivos (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2012).

Finalmente, durante la administración de Samuel Moreno, se aplicó la Encuesta de Cultura Ciudadana en 2008 y 2011 y la Encuesta Bienal de Culturas en 2009 (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2012).

La administración de Moreno, en suma, adelantó varios programas intersectoriales que buscaban abarcar varias dimensiones y enfoques que se habían desarrollado en los gobiernos anteriores. No obstante, los resultados de las políticas no tuvieron un impacto sustancial debido a la crisis de legitimidad que experimentó esta administración, conllevando a que en el imaginario ciudadano, se interpretara que esta administración no hubiera adelantado ninguna política en torno a la mejora de la seguridad en el Distrito, que tuviera expresiones sustanciales.

Tabla 16. *Aplicación del Modelo de Sabatier & Mazmanian (1981) en la Administración de Samuel Moreno*

<b>Aplicación del Modelo de Sabatier &amp; Mazmanian (1981)</b>		
Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación	1.Objetivos claros y coherentes	Los objetivos del Plan de Desarrollo en cuanto a la seguridad y convivencia, mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas.
	2. Incorporación de teoría causal	Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad que

	adecuada.	trazo el derrotero de lo que serían los programas a implementar.
	3. Recursos financieros	La política de seguridad desde esta administración, mostró un aumento en los recursos financieros otorgados a esta problemática.
	4. Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación	Se afianzaron las instancias de coordinación e instancias encargadas de la implementación de políticas públicas
	5. Posibilidad formal de acceso a actores externos.	Se facilitó la participación de sectores externos, pero en menor medida que la administración anterior.
Variables no normativas que condiciona la implementación	6. Apoyo del público	Los resultados de las políticas no tuvieron un impacto sustancial debido a la crisis de legitimidad que experimentó la administración Moreno, conllevando a que en el imaginario ciudadano, se interpretara que esta administración no hubiera adelantado ninguna política en torno a la mejora de la seguridad en el Distrito, que tuviera expresiones sustanciales.
	7. Medios de Comunicación	Los medios de comunicación evidenciaron una administración fallida, en donde se puso de relieve fuertemente el fenómeno de corrupción evidenciado en este aparte.
Variables independientes del proceso de implementación	8. Los impactos percibidos de los resultados de la acción-	Los resultados de las políticas no tuvieron un impacto sustancial debido a la crisis de legitimidad que experimentó esta administración, conllevando a que en el imaginario ciudadano se interpretara que esta administración no hubiera adelantado ninguna política en torno a la mejora de la seguridad en el Distrito que tuviera

Fuente: elaboración propia con base en la el modelo propuesto por Sabatier & Mazmanian (1981)

#### *4.2.6.1.6 Clara López de obregón 2009-2012*

Pasando de un modelo de seguridad policivo y punitivo, a una seguridad garantizada como derecho de toda la ciudadanía; durante el periodo 2009-2012, la administración adelantó diferentes programas, campañas y acciones en general con el fin de hacer seguimiento, análisis, consolidación y divulgación del comportamiento que tiene la ciudad en los temas de conflictividades urbanas, violencias y delitos.<sup>15</sup>

#### *Una Descentralización para la Gestión con Enfoque Territorial*

El Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” en cabeza de clara López fijó por primera vez en el Distrito, a nivel de objetivo estructurante el tema de Descentralización. En desarrollo del mandato expresado en los tres programas del objetivo, se elaboró el documento de lineamientos de la política de descentralización, que contemplaba como uno de los escenarios de acción las gestiones de fortalecimiento local de competencia del Alcalde Mayor. En ese marco, con una discusión pública previa con alcaldes (as) locales y ediles, con el Consejo Consultivo de Descentralización y la Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local, se expidió e implementó el Decreto 101 de 2010 “Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades, se desarrollan instrumentos

---

<sup>15</sup> Con estrategias como el Plan de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y la expedición de Decreto 263 de 2011, que restringe la venta de licor en tiendas y almacenes entre las 11:00 p.m. y las 10:00 a.m., durante el 23 junio y el 17 de septiembre de 2011 la Administración logró reducir en más de tres puntos la tasa de homicidios en la ciudad.

Una parte de la reducción en el número de homicidios se atribuye a la estrategia del Plan de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y el Plan Capital Centro de Coordinación Operativa liderado por la Secretaría Distrital de Gobierno con la participación de la de la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG), la Brigada XIII, La Fiscalía, el CTI y el DAS; también, se ha hecho presencia en 10 localidades a través de 14 operativos, arrojando como resultado allanamientos, capturas, incautación de estupefacientes, verificación de antecedentes judiciales y visitas a establecimientos comerciales.

para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones”. (SDP, 2011, p. 17)

Aquí se ve enmarcado el enfoque propuesto por Sabatier & Mazmanian (1981) de reconocimiento de los actores e instancias, para los procesos de implementación de Política Pública.

El principal logro de este Decreto consistió entonces en la definición y concreción de un modelo de gestión territorializada en las localidades. El modelo se caracterizó por el diseño de políticas públicas, programas y proyectos, a partir de una lectura de realidades locales, mediante el cual se buscó posibilitar la complementariedad y concurrencia entre el ámbito local y el central. En desarrollo de dicho modelo, los sectores definieron el esquema de intervención en el territorio, elaboraron un plan de acción por localidad, designaron mediante acto administrativo directivos que los represente en los Consejos Locales de Gobierno, dispusieron de un equipo técnico de acompañamiento para el apoyo a la ejecución de los recursos locales, a la vez que establecieron un modelo de asesoría técnica caracterizado por la producción o actualización de diagnósticos locales, la formalización y publicación de criterios de elegibilidad, viabilidad y estructura de costos que orientan la inversión local.

Esta territorialización se dio en el marco de los Consejos Locales de Gobierno, con la participación de directivos de los sectores, propiciando mayor articulación de los recursos y de las acciones distritales y locales. Para el desarrollo del mencionado modelo, el Decreto fortaleció el Sistema Distrital de Coordinación establecido en el Acuerdo 257 de 2006, potenciando el papel de los Consejos Locales de Gobierno, con la participación trimestral de directivos de los sectores, para tratar el tema de territorialización y la construcción y seguimiento de un Plan de acción de dichos Consejos. Además, se formalizó el Consejo de Alcaldes Locales, como instancia interna de coordinación del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, espacio en donde se coordina y articula la aplicación de las políticas sectoriales entre el nivel central y el local. Otro de los logros del Decreto 101 de 2010, consistió en dar autonomía a los alcaldes y alcaldesas locales para la contratación plena de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, sin desconocer la rectoría política y técnica del nivel central. (SDP, 2011, p. 17- 18)

Para Consolidar a Bogotá como una Ciudad Protectora y Segura en este sentido, se mencionan las siguientes fortalezas:

La territorialización de las políticas de seguridad y el establecimiento de indicadores permiten evaluar el impacto de las estrategias de seguridad implementadas y hacer la respectiva retroalimentación. En el cuatrienio, se logró la consolidación de la estrategia gestión integral, gestión en red y la coordinación interinstitucional en materia de seguridad y convivencia a través de espacios como el Consejo Distrital de Seguridad, el Comité Antiterrorista, las Juntas de Inteligencia, el Comité Sectorial de Gobierno, entre otros, que permitieron atender integralmente fenómenos que inciden sobre la convivencia y la seguridad en Bogotá.

La intervención integral de agencias de seguridad, el monitoreo de indicadores e implementación de políticas interinstitucionales acordes con los contextos territoriales, fruto de los análisis conjuntos de las agencias de inteligencia y seguridad y del monitoreo de indicadores. Contar con un Sector Gobierno articulado a los planes de trabajo que se han pactado con las Administraciones Distrital, Departamental y Municipales, y con las comunidades y núcleos poblacionales de los respectivos entes territoriales para el desarrollo de los 7 puntos de la agenda común concertada entre Bogotá y Cundinamarca en Seguridad, Paz y Convivencia:

- 1) Revisión y ajuste de la normatividad vigente en asuntos de convivencia y seguridad ciudadana.
- 2) Coordinación de la acción en convivencia y seguridad ciudadana.
- 3) Acción coordinada y cooperante en la prevención y atención de emergencias.
- 4) Cooperación tecnológica y para el desarrollo de infraestructura de convivencia y seguridad ciudadana.
- 5) Desarrollo de planes y programas coordinados en los municipios de borde, para el fortalecimiento de la justicia, los Derechos Humanos y la atención de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.
- 6) Investigación y evaluación conjunta de los fenómenos de convivencia y seguridad ciudadana en el ámbito Región Capital.

7) Conformación y fortalecimiento de una Red de organizaciones sociales de la región Capital en torno al desarrollo regional, la convivencia y la paz. El proceso adelantado por el Programa “Goles en Paz” ha sido fundamental para conocer e intervenir lo relacionado con la seguridad y convivencia en el fútbol de la ciudad.

La gestión desarrollada con los pactos en el marco de este Plan de Desarrollo permitió que el ejercicio en las comunidades y las instituciones, en la construcción colectiva y concertada de la definición de problemáticas y de búsqueda de soluciones, sea efectiva y participativa; al igual que permitió generar credibilidad en esta metodología entre instituciones, comunidades y empresa privada. Las acciones desarrolladas, tendientes al fortalecimiento de los Centros de Atención a Víctimas, y la difusión y visibilización de sus servicios, han resultado exitosas en tanto el número de consultantes ha ido en aumento. Se contó con CAVIDH especializados para dar respuesta a temas específicos que devienen de la complejidad del conflicto armado, tales como usurpación de tierras, problemas de titulación, violencia de género y victimización a defensoras y defensores de Derechos Humanos y miembros de organizaciones sindicales, entre otros. Una evidencia del éxito de las acciones de difusión es la encuesta de percepción de seguridad y convivencia que incluye a los CAVIDH desde el año 2008, realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá, en la que los éstos figuraban con un 52% de reconocimiento por parte de la ciudadanía como mecanismo que contribuye a la atención de las víctimas.

Esta administración generó el espacio para la consolidación en este periodo del Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana como una instancia generadora de conocimiento, en cada una de las localidades y a través de distintas metodologías, lecturas y aproximaciones (análisis geo-espaciales, investigación etnográfica y procesamiento estadístico de la información), con capacidad para elaborar estudios a profundidad que permiten cualificar delitos, y así diseñar de mejor manera las estrategias para contrarrestarlos. (p. 36-38)

De igual manera explica SDP (2011) que:

Con una Descentralización para la Gestión con Enfoque Territorial, la Subsecretaría de Asuntos locales posibilitó e impulsó que en cada sector se concretara un modelo de

gestión en el territorio. Durante esta administración se fortaleció la formalización y el posicionamiento del Consejo de Alcaldes (as) Locales como espacio de articulación entre el nivel local y distrital; también se avanzó sustancialmente en la conformación de líneas de base y en general en la documentación de información cualificada, para contar con datos actualizados y oportunos para la toma de decisiones. En ese sentido, se han hecho esfuerzos importantes por documentar las acciones de la Subsecretaría y de las alcaldías locales, no sólo en temas de registro de información sino en la medición de impacto. Se permitió un mayor conocimiento de la realidad de las localidades y del papel de los alcaldes locales, y la precisión de la distribución de responsabilidades entre el nivel central y las localidades, mediante la propuesta de creación de un sistema de concurrencia y complementariedad. (p. 40-41)

#### *Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia*

En este sector de acuerdo con SDP (2011):

También se avanzó sustancialmente en la conformación de líneas de base y en general en la documentación de información cualificada para contar con datos actualizados y oportunos para la toma de decisiones. En ese sentido, se hicieron esfuerzos importantes por documentar las acciones de la Subsecretaría y de las alcaldías locales, no sólo en temas de registro de información sino en la medición de impacto. Vale la pena rescatar la publicación de indicadores estratégicos sectoriales (visor que está en la página Web de la Secretaría de Planeación), el mejoramiento en la recolección de información en el tema de inversión local y lo conseguido con el aplicativo “Si Actúa”, generando el número único en cada una de las actuaciones administrativas. Se permitió un mayor conocimiento de la realidad de las localidades y del papel de los alcaldes locales, y la precisión de la distribución de responsabilidades entre el nivel central y las localidades, mediante la propuesta de creación de un sistema de concurrencia y complementariedad.<sup>16</sup> (p. 41)

---

<sup>16</sup> Se encontró que en cabeza de los alcaldes existían 123 funciones relacionadas con temas policivos de establecimientos de comercio, espacio público y régimen de obras y urbanismo, entre otros; y se elaboró un proyecto de decreto que devuelve 12 funciones delegadas al nivel central y crea un sistema único para el Distrito en Inspección, Vigilancia y Control. Lo anterior permitió la identificación de procesos en cabeza de las alcaldías locales y la consecuente realización de una propuesta de estructura para las alcaldías locales, con el respectivo sustento técnico en temas de cargas laborales, propuesta de estructura jurídica, y estudio de planta de personal.



Tabla 17. *Aplicación del Modelo de Sabatier & Mazmanian (1981) en la Administración de Clara López*

<b>Aplicación del Modelo de Sabatier &amp; Mazmanian (1981)</b>	
1.Objetivos claros y coherentes	Los objetivos del Plan de Desarrollo en cuanto a la seguridad y convivencia mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas.
2. Incorporación de teoría causal adecuada	Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad que trazó el derrotero de lo que serían los programas a implementar.
3. Recursos financieros	La política de seguridad desde esta administración, mostró un aumento en los recursos financieros otorgados a esta problemática.
Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación	Para Consolidar a Bogotá como una Ciudad Protectora y Segura, se mencionan las siguientes fortalezas: la territorialización de las políticas de seguridad y el establecimiento de indicadores permiten evaluar el impacto de las estrategias de seguridad implementadas y hacer la respectiva retroalimentación. En el cuatrienio, se logró la consolidación de la estrategia gestión integral, gestión en red y la coordinación interinstitucional en materia de seguridad y convivencia a través de espacios como el Consejo Distrital de Seguridad, el Comité Antiterrorista, las Juntas de Inteligencia, el Comité Sectorial de Gobierno, entre otros, que permitieron atender integralmente fenómenos que inciden sobre la convivencia y la seguridad en Bogotá. (SDP, 2011, p. 36)
4. Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación	

Variables no normativas que condiciona la implementación	5. Posibilidad formal de acceso a actores externos.	Se facilitó la participación de sectores externos, pero en menor medida que la administración anterior.
	6. Apoyo del público	Los resultados de las políticas no tuvieron un impacto sustancial, debido a la crisis de legitimidad que experimentó la administración Moreno, conllevando a que, en el imaginario ciudadano se interpretara que esta administración no hubiera adelantado ninguna política en torno a la mejora de la seguridad en el Distrito, que tuviera expresiones sustanciales.
	7. Medios de Comunicación	Los medios de comunicación evidenciaron una administración fallida de Moreno, y muchas críticas a la gestión de un partido de izquierda.
	8. Los impactos percibidos de los resultados de la acción-	Los resultados de las políticas no tuvieron un impacto sustancial debido a la crisis de legitimidad que experimentó esta administración. Aun cuando se hizo reconocimiento de algunos programas promovidos por Clara López.
Variables independientes del proceso de implementación		

Fuente: elaboración propia con base en la el modelo propuesto por Sabatier & Mazmanian (1981)

#### 4.2.6.1.8 Gustavo Petro 2011-2015 “Bogotá Humana”

Este aparte, se basa en el balance del análisis de la Gestión de la Seguridad y Convivencia en esta legislatura.

#### *Consolidación de un modelo de Seguridad Humana en Bogotá*

Bogotá contó en esta legislatura, con un Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana – PICSC, que articuló los distintos programas y procesos que adelanto la Secretaría en coordinación con las entidades adscritas, que junto con el Consejo de

Seguridad Distrital, ha consolidado mecanismos de articulación de las entidades distritales y nacionales para abordar los problemas que enfrenta Bogotá en la materia, en coordinación directa con la Fiscalía, la Policía Nacional y el Ejército. El modelo de seguridad humana estuvo basado en un enfoque integral de derechos que identificara, además de la dimensión física de la seguridad (el derecho a la vida y a la integridad personal), la dimensión política (derecho a la participación, movilización, libre asociación y expresión), la dimensión social (derecho a tener una vida libre de privaciones y en condiciones dignas), la dimensión territorial (acceso en igualdad de condiciones al desarrollo de la ciudad y a disfrutar de entornos seguros), donde la protección de la vida e integridad de las personas no depende exclusivamente del incremento en el número de policías en la ciudad, sino que, además, implica el desarrollo de una estrategia integral que mejore las condiciones de vida de los habitantes de aquellos territorios con mayores índices de inseguridad, violencia, deterioro de la infraestructura, exclusión social y abandono estatal, entre otros factores. (Secretaría Distrital de Gobierno, 2015, p. 6)

#### *Plan de Desarrollo Bogotá Humana*

El plan de desarrollo Bogotá Humana tuvo como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscó que en Bogotá se redujeran todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscó aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas. El plan distrital de desarrollo Bogotá Humana también buscó fortalecer lo público como principio del Estado social de derecho, mediante el fomento de la participación y decisión de la ciudadanía, la eficacia y eficiencia administrativa, la transparencia y lucha contra la corrupción y la seguridad ciudadana como baluarte de la convivencia. (Idartes, 2013, párr. 1)

Se evidencia entonces, como en el Plan de Desarrollo (2012-2016) se reconoce la eficiencia administrativa y la transparencia como uno de los soportes importantes para la construcción de relaciones de coordinación en la implementación de intervenciones en el marco de la Seguridad y Convivencia Distrital, objetivo primordial para la construcción del Plan Integral de Seguridad del Distrito y de las localidades. Dentro de estos aspectos, se encuentra en su Artículo 40, el programa fortalecimiento de la seguridad ciudadana; este programa vincula los proyectos considerados estratégicos para la seguridad ciudadana, en coordinación interinstitucional con operadores de justicia y de seguridad, la nación, la región, el departamento y las localidades. En donde, muestra la preponderancia de la coordinación institucional, la gestión en red y como este es uno de los referentes prioritarios a tener en cuenta en la formulación del Plan Integral de Seguridad.

En ese sentido, el Plan esgrime que las principales acciones a desarrollar, están orientadas a dotar e implementar nuevos equipamientos y medios de seguridad, defensa, justicia y sostenibilidad y a hacer mantenimiento a los existentes, además, a proveer medios de transporte, tecnologías de la información y logística, producir información y conocimiento en relación a la situación de la seguridad y convivencia en la ciudad, consolidar el sistema único para emergencias y seguridad –NUSE-123–, y, actualizar el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad, Defensa y Justicia, en la perspectiva de darle coherencia a través de la creación de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. En este marco, configura como eje transversal para la Política Pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la creación y gestión de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

El propósito de este proyecto, es pues, poner en funcionamiento una entidad distrital del nivel central, que se encargue de los asuntos de generación y coordinación de la política para la promoción y la restitución de la Seguridad Ciudadana. En concordancia con ello, en el Acuerdo correspondiente, se determinará la conformación del sector seguridad en el Distrito. Se espera así, generar decisiones normativas, administrativas y operativas, para la preservación de la seguridad y el combate y disuasión del crimen y el delito; y en consecuencia, su disminución. Por último, establece que la articulación de la Política de Seguridad Distrital con la nacional, es imprescindible para generar estrategias que permitan responder a las problemáticas actuales en materia de seguridad y convivencia en el Distrito. Por lo anterior, explica que los programas de seguridad de la ciudad, se articularán con el

Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC). En ese orden de ideas, se puede decir que la Seguridad Humana ha presentado una propuesta del Plan integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.<sup>17</sup>

Por otro lado, el PICS en esta administración está configurado como una oportunidad de incorporar los postulados planteados en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, con una perspectiva continua de la idea de que sea una propuesta más allá de un periodo de gobierno. De esta manera, se pretenden definir estrategias desde el enfoque de Seguridad Humana, prepara a la ciudad para un futuro escenario de postconflicto. Por ello, pretende ser un instrumento que integra políticas públicas de distintos niveles (nación, distrito, región.), incorpora mecanismos de seguimiento y evaluación (Subsecretaria de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2013).

Partiendo de lo anterior, a continuación se enlistan algunas de las problemáticas que se consideran que afectan hoy a la ciudad y que deben ser consideradas en los programas de seguridad en el Distrito.

1. Visión restringida del concepto de seguridad.
2. Débil capacidad de la ciudadanía para relacionarse con las demás personas, grupos y entornos, de manera armónica bajo condiciones de tolerancia e inclusión.
3. Percepción de inseguridad por una parte importante de la ciudadanía.
4. Ciudadanía que no actúa corresponsablemente con la ciudad y el patrimonio.
5. Necesidad permanente de garantizar una adecuada gestión Integral del riesgo.
6. Presencia de redes delincuenciales en la ciudad (efectos diversos).
7. Estigmatización de poblaciones y territorios.
8. Alto grado de victimización y segregación de las poblaciones vulnerables.
9. Ausencia de bases en la ciudad para la reconciliación en un eventual postconflicto.
10. Existencia de riesgos para el ejercicio de los derechos políticos.
11. Debilidades del sistema de información.

---

<sup>17</sup> La propuesta de la administración Petro fue validada y aprobada en el año 2015

12. Ausencia de un instrumento de articulación entre los distintos actores que tienen competencia en convivencia y seguridad.
13. Inversión de los recursos sin claridad en objetivos y metas de mediano y largo plazo
14. Limitaciones en los sistemas de atención y respuesta al ciudadano.

En general, según el documento es fundamental para afrontar estas estrategias, la forma como la administración Petro entendió el concepto de Seguridad Humana, dado que, dentro de ella se encuentran esferas tan importantes como: la política, la economía, la salud pública, ambiental, comunitaria, personal y educativa. En esta línea, la meta consiste en que la ciudadanía tenga por un lado una vida larga y saludable, el acceso a recursos para vivir dignamente y la participación incidente en las decisiones que le afectan.

En este aspecto, es importante entonces revisar las estrategias que expone la Dirección de Seguridad para la construcción de Seguridad Humana, según entrevista hecha a Oscar Gutiérrez, como línea general establece el reconocimiento, la identificación y la atención de los factores sociales, culturales y políticos que generan desagregación; de otro lado, establece atacar la comisión de delitos y contravenciones que generan riesgos a la seguridad de las personas. De este modo, se establece que el objetivo general del Plan Integral de Seguridad y Convivencia propuesto por la administración, el cual es: “Articular las estrategias tendientes a reducir los factores, sociales, culturales y políticos, así como delitos que generan segregación, con el fin de garantizar que la ciudadanía se sienta incluida y pueda ejercer libremente sus derechos”. Para lograr dicho objetivo, establece una serie de principios a ser tenidos en cuenta por toda la administración distrital; estos son: previsión, prevención, corresponsabilidad, articulación, participación, interdependencia, dinámica, inclusión, reconciliación, armonización, solidaridad, autorregulación y diálogo. (Información personal)

En cuanto a los objetivos específicos que se pretenden establecer para el plan; encontramos:

- Política de amor: construir convivencia a partir de la cultura ciudadana, respeto e inclusión.
- Bogotá una ciudad que confía: construir una ciudad en que las personas se sientan tranquilas, se desplacen con libertad, hacen usos de todos los espacios sin restricciones y confían en las demás personas e instituciones con las que interactúan.

- Gestión Integral del Riesgo: fortalecer el Sistema de Gestión Integral del Riesgo con el fin de proteger a la ciudad de emergencias naturales o antrópicas, priorizando la prevención.

Con el anterior barrido de información en las diferentes administraciones pudimos evidenciar los principales aportes que se dieron en cada una de ellas, en la construcción de la Política de Seguridad ciudadana en el Distrito, cambio de paradigmas teórico, pasando de un concepto de seguridad basado en el Estado a pasar a un concepto de seguridad basado en el ser humano, culminando con la apropiación de este concepto en la administración de Gustavo Petro, pero que ya, desde Garzón, se vio el quiebre estratégico de discurso.

Tabla 18. *Aplicación del Modelo de Sabatier & Mazmanian (1981) en la Administración de Gustavo Petro.*

Aplicación del Modelo de Sabatier & Mazmanian (1981)		
Capacidad de la Ley para estructurar el proceso de implementación	1.Objetivos claros y coherentes	Los objetivos del Plan de Desarrollo en cuanto a la seguridad y convivencia, mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas.
	2. Incorporación de teoría causal adecuada.	Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad, basado en un concepto que evolucionó a la lo largo de las diferentes administraciones y que terminó plasmado en un concepto de Seguridad Humana, como parte neurálgica para alcanzar una Seguridad Ciudadana Integral.
	3.Recursos financieros	La Política de Seguridad de esta administración, mostró un aumento en los recursos financieros otorgados a esta problemática.
	4. Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación	Se fortalecieron las instancias jerárquicas, sin embargo, hubo un poco participación en estas instancias de la policía nacional, pues, había desencuentros entre esta y la administración distrital.

Variables no normativas que condiciona la implementación	5. Posibilidad formal de acceso a actores externos.	Las instancias de participación se fortalecieron haciendo alusión a la importancia de la participación ciudadana, para el fortalecimiento de la implementación de políticas públicas.
	6. Apoyo del público	La ciudad se encontraba dividida entre el apoyo de los sectores populares, pero la crítica de sectores tradicionales de la política y críticas de los sectores más pudientes de la ciudad.
	7. Medios de Comunicación	En esta administración se ve el claro ejemplo del papel de los medios de comunicación en el desprestigio de la administración en su conjunto y de todas las políticas, la Política de Seguridad no fue la excepción. Los medios de comunicación tradicionales mostraban un índice disparado de inseguridad y de percepción de la misma, que no era coherente con las cifras de victimización de esta época.
Variables independientes del proceso de implementación	8. Los impactos percibidos de los resultados de la acción-	Los impactos percibidos estuvieron divididos entre los sectores populares y los de mayores recursos de la ciudad.

Fuente: elaboración propia con base en la el modelo propuesto por Sabatier & Mazmanian (1981)

Tabla 19. *Comparativo enfoques en el modelo de seguridad*

Administración	Enfoque
Antanas Mockus	Cultura Ciudadana para cambiar los modelos de interrelación entre la ciudadanía y mejorar la seguridad.
Enrique Peñalosa	Espacio Público e inclusión de la ciudadanía.
Luis Eduardo Garzón	Bogotá Inclusiva y segura, con enfoque territorial.
Samuel Moreno	Enfoque Territorial de Gestión y Bogotá



Clara López de obregón	basada en la seguridad Humana.
Gustavo Petro	Bogotá incluyente y coordinada para una gestión con más impacto. Bogotá Humana, inclusiva y diversa.

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en los Planes de Gobierno

#### 4.2.7 Recursos Financieros de las administraciones de Bogotá

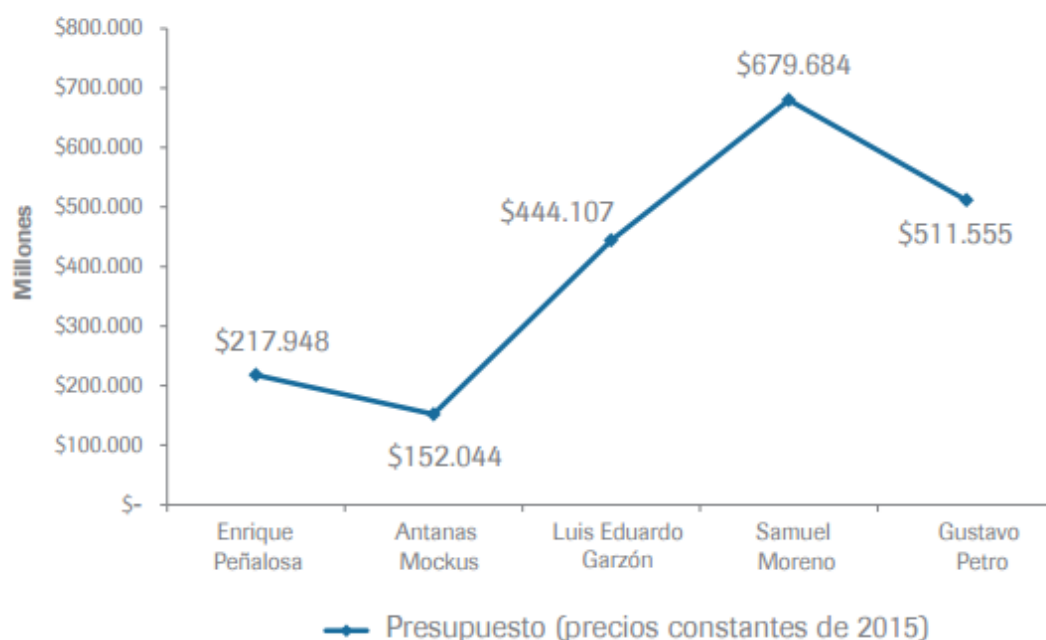
Como se evidencia en la Figura 22, los recursos de inversión directa en la Política de Seguridad en su conjunto para implementar programas y proyectos de seguridad tuvo un continuo crecimiento a lo largo de las diferentes administraciones.

Recursos de inversión directa ejecutado FVS desde vigencia 1998				
Plan de Desarrollo	Periodo	Total Plan de Desarrollo	Año	Inversión
Por la Bogotá que Queremos	1998-2001	\$ 104.335.185.367,00	1998	\$ 16.449.082.703,00
			1999	\$ 40.150.427.422,00
			2000	\$ 33.820.271.683,00
			2001	\$ 13.915.403.559,00
Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado	2001-2004	\$ 91.112.702.839,00	2001	\$ 12.238.735.326,00
			2002	\$ 30.866.053.445,00
			2003	\$ 39.468.361.111,00
			2004	\$ 8.539.552.957,00
Bogotá sin Indiferencia	2004-2008	\$ 323.637.108.410,00	2004	\$ 40.165.057.784,00
			2005	\$ 60.038.131.819,00
			2006	\$ 81.072.065.381,00
			2007	\$ 107.499.061.008,00
Bogotá Positiva	2008-2012	\$ 591.204.065.984,00	2008	\$ 34.862.792.418,00
			2008	\$ 63.689.547.496,00
			2009	\$ 138.881.400.370,00
			2010	\$ 186.471.493.181,00
Bogotá Humana*	2012-2016	\$ 695.134.049.398,00	2011	\$ 144.946.961.706,00
			2012	\$ 57.214.663.231,00
			2012	\$ 113.724.049.398,00
			2013	\$ 140.410.000.000,00
			2014	\$ 147.000.000.000,00
			2015	\$ 147.000.000.000,00
			2016	\$ 147.000.000.000,00

Figura 25. Recursos de inversión directa ejecutado FVS desde vigencia 1998

Fuente: tomado de (Veeduría Distrital, 2015)

En materia de recursos para la seguridad y convivencia se resalta que el FVS ha contado con importantes recursos para atender la seguridad de la ciudad. Las Figuras 22 y 23 dan cuenta del volumen de recursos a disposición del FVS.



*Figura 26. Presupuesto de las diferentes Administraciones Distritales\**

Fuente: tomado de Veeduría Distrital (2012)

\*Las cifras de la Administración de Gustavo Petro se encuentran proyectadas. Cálculos: Fundación Ideas para la Paz.

Tal como lo sostienen Acero, et al (2013):

El Distrito ha tenido una inversión creciente en materia seguridad y convivencia. En el caso del Fondo de Vigilancia y Seguridad el presupuesto ha crecido en más de un 300% en los últimos quince años, se pasó de doscientos doce mil cuatrocientos cuarenta y cuatro millones de pesos (\$212.444.000.00) que se ejecutaron durante la administración de los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995, 1997) a seiscientos noventa y cinco mil ciento treinta y cuatro millones de pesos (\$695.134.000.00). (Citado por Observatorio de Seguridad en Bogotá, 2008, p. 34)

### 4.3 De la consolidación de un modelo de seguridad en Bogotá y la percepción e impacto en la ciudadanía y conocimiento de los usuarios de los programas propuestos

Debido a la implementación de políticas, planes, programas y proyectos en el marco de la de la Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Decreto 657, 2011) implementada a través del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana - PICSC (adoptado mediante Decreto 540, 2013); instrumentos que a partir de perspectivas de corto, mediano y largo plazo, han evidenciado avances sustanciales, registrando en el 2013 la tasa de homicidios más baja en los últimos 30 años, de 16,7 por 100 mil habitantes.



Figura 27. Tasa de Homicidios en Bogotá 1961-2014

Fuente: tomado de Instituto Nacional de Medicina Legal (2015)

Según indica el director del CEACSC Rubén Darío Ramírez, ello ha sido posible debido no solo a los proyectos que se han llevado a la práctica, si no a la coordinación interinstitucional que se ha dado con las diferentes instancias para la implementación de la política pública y los diferentes proyectos que han llevado a una participación activa de diferentes actores, para la consolidación de la política pública de seguridad y convivencia en el distrito.

Finalmente, la encuesta de percepción ciudadana de 2015 del programa Bogotá Cómo Vamos, muestra una disminución continuada en la victimización de las personas en Bogotá.

Entre el 2009 y el 2015, la victimización en la ciudad pasó del 39% de los encuestados al 20%. Lo que se traduce en la medición más baja del histórico de la encuesta, todo ello teniendo en cuenta, un trabajo de coordinación que se ha visto plasmado en el Distrito en compañía de las localidades.



*Figura 28. Encuesta de percepción ha sido víctima de algún delito 2015*

Fuente: tomado de Bogotá Cómo Vamos 2015

#### **4.3.1 Percepción de la seguridad, Victimización y conocimiento de los programas**

En términos de Alejandra Lunecke: “La violencia urbana genera la percepción de inseguridad por cuanto la inseguridad es una construcción social que proviene de la distorsión que la violencia produce en las relaciones sociales” (citada por Bello, 2007, p. 255).

Esto quiere decir que, la percepción de seguridad es creada en las personas de acuerdo al nivel de violencia que este esté experimentando, en un momento determinado en el tiempo, o bien, la haya experimentado en el pasado. Cabe aclarar que, no necesariamente las personas van a desarrollar temores y van a percibir una ciudad como insegura, solo cuando ellos han experimentado de primera mano hechos de violencia; “(...) el miedo es mayor a la probabilidad real de ser víctima” (Briceño, 2001). (Como se citó en Rincón, 2011, p. 34)

De acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá, la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Ideas de Paz y el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas Universidad de los Andes (2015):

La percepción ciudadana sobre seguridad se construye a partir de una experiencia de victimización, de la vulnerabilidad del individuo, de sus relaciones de confianza con las autoridades y de sus experiencias cotidianas en el espacio público y con los medios de comunicación. Está directamente relacionado con la calidad de vida de los Bogotanos, su reconocimiento e intervención debe ser considerado como parte de la política de seguridad. (p. 15)

El miedo, o mejor, la sensación de miedo van a incidir de forma directa y negativamente en la percepción de seguridad que se forja en el ciudadano. La percepción al ser subjetiva siempre va a ser superior a la probabilidad real de sufrir algún acto delictivo. El problema es que al ser una sensación subjetiva las instituciones no le prestan el cuidado que ésta merece y por ende ese miedo a la criminalidad paulatinamente ha aumentado. (Mazza, 2009, citado por Rincón, 2011, p. 35)

De otro lado, es importante destacar que con el concepto de seguridad ciudadana implementado en el manejo de la seguridad en el Distrito, se generó una complejidad adicional al problema de la seguridad en entornos urbanos, y esta tuvo que ver con la relación entre la seguridad de dimensión objetiva (incremento de la criminalidad urbana) y la dimensión subjetiva (miedo al delito y percepción de inseguridad), la cual, si bien es necesario diferenciar en términos de problemática a estudiar, es importante en términos de entender que un aspecto lo conforman la cifras reales del delito en una ciudad y otro tiene que ver con las sensaciones e imaginarios que se tienen en torno al potencial peligro que representa para las personas vivir en la ciudad (Solís, 2014). Ello se evidencia en la ciudad de Bogotá, en donde a partir del 2003 ha bajado el índice de victimización y de casos punibles, pero el índice de percepción de inseguridad no ha disminuido de acuerdo a las cifras de victimización.

La intención de la interpretación y el contraste de los resultados para los periodos de gobierno, reflejará el sentir de los habitantes en cuanto a la pertinencia de las medidas adoptadas por los alcaldes, en que tiene que ver con la seguridad y convivencia ciudadana. En

segunda instancia, se sustentará lo anterior con la descripción del enfoque que le dieron y le están dando a la política de seguridad ciudadana los actores en mención.

#### *4.3.1.1 Encuestas de Percepción de Seguridad en Bogotá*

La intención de realizar encuestas, es conocer estados de opinión, características o hechos específicos de una muestra representativa determinada por el tema de investigación; la muestra generalmente se forma por personas, empresas o instituciones. En ese sentido, para la presente investigación, el tema que se indaga es la percepción de seguridad creada a partir de la implementación de políticas públicas en materia de seguridad por parte del Gobierno Distrital de Bogotá en un periodo de tiempo determinado. Cabe destacar que para el tema en mención, la utilización de esta herramienta es supremamente importante, por un lado para el mejoramiento en la ejecución de dichas políticas y por el otro como retroalimentación en cuanto a los logros alcanzados por una administración.

Cabe destacar que teniendo en cuenta la dificultad que conllevaba realizar una encuesta de construcción primaria para realizar la recolección de la información, se enfocó el estudio en diferentes fuentes, principalmente la encuesta de percepción y victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá CCB, así como la encuesta de Bogotá Cómo vamos y algunos datos del CEACSC.

#### *4.3.1.2 Encuesta de percepción y victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)*

La CCB por medio de la Dirección de Seguridad Ciudadana, se ha enfocado en el desarrollo de líneas de trabajo que fortalezcan las condiciones de seguridad que se brindan en la ciudad. La Dirección de Seguridad a través de la información y seguimiento de los proyectos de gestión local de la seguridad y el fortalecimiento institucional a entidades del sector busca contribuir a reducir los delitos de mayor impacto a través de proyectos de cooperación público-privada y fortalecer las capacidades técnicas y humanas de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana. En esta ocasión solo se tendrá en cuenta la información y el seguimiento, por cuanto en ésta línea de trabajo es que se encuentra la Encuesta de Percepción y Victimización.

Ésta encuesta se realiza semestralmente en la ciudad de Bogotá desde 1998, con la intención de establecer los factores subjetivos que complementan las cifras oficiales de criminalidad y analizar los distintos aspectos que afectan la seguridad ciudadana. (Rincón, 2011, p. 39)

A su vez, la Cámara de Comercio de Bogotá (2013) afirma que:

- Basados en los resultados de las Encuestas, las recomendaciones y conclusiones realizadas por la CCB se han consolidado como un punto de referencia para las mediciones de criminalidad y como un insumo para la Administración Distrital en la definición y ajuste de estrategias para mejorar la seguridad.
- El formulario incluía 15 preguntas (básicas). A partir del 2004, inició un proceso de reingeniería para ampliar el conocimiento sobre la naturaleza y el comportamiento de la percepción de seguridad de los bogotanos. Se mejoraron el cuestionario y el diseño muestral.
- Para el proceso de reingeniería se tomó como referencia la estructura de análisis de la British Crime Survey del Ministerio del Interior del Reino Unido, que tiene como eje de estudio la percepción ciudadana. (p. 15)

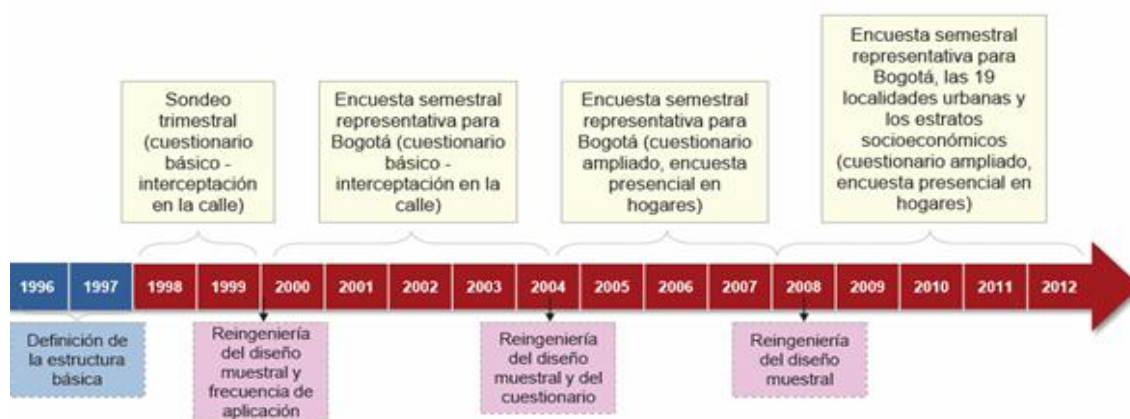
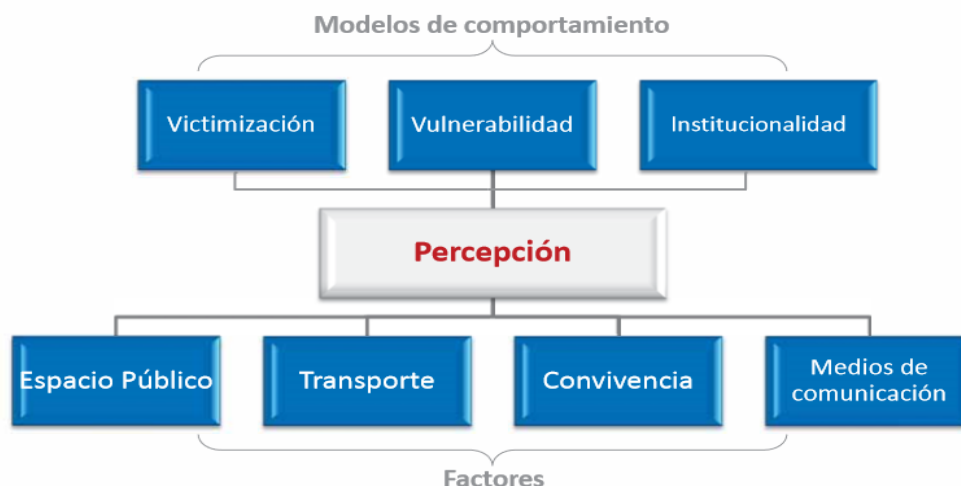


Figura 29. Evolución Encuesta Cámara de Comercio de Bogotá

Fuente: tomado de Cámara de Comercio de Bogotá (2013)

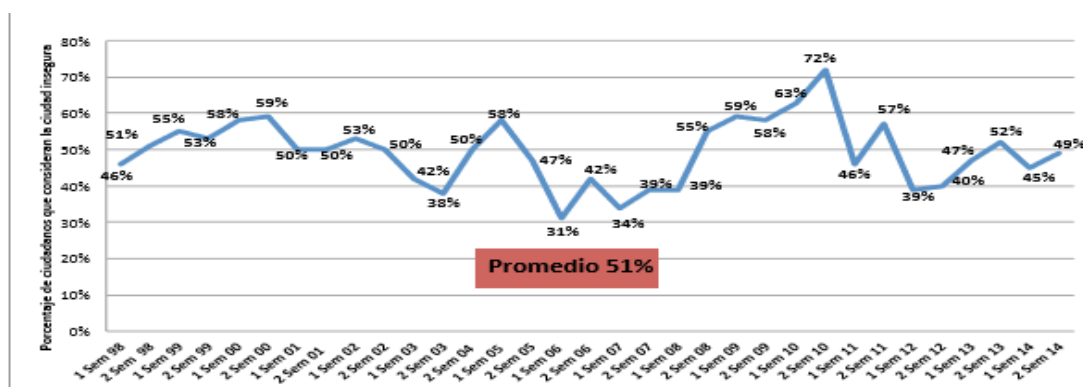


*Figura 30.* Modelos de comportamiento utilizados en la Encuesta

Fuente: tomado de Cámara de Comercio de Bogotá (2013)

La estructura de la encuesta realizada por la CCB, consta de siete módulos: “aspectos metodológicos, victimización, percepción, escenarios de intervención, institucionalidad, opinión del servicio de policía y recomendaciones. Para este trabajo de investigación nos basaremos en la victimización, percepción y en la opinión de la institucionalidad” (Cámara de Comercio de Bogotá, 2013, p. 19).

#### *4.3.1.2.1 Percepción de la Inseguridad*



*Figura 31.* Bogotá percepción de inseguridad 1998-2014

Fuente: tomado de (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015 citado por Veeduría Distrital, 2015)



En lo que hace a la percepción de inseguridad, el primer semestre de 2006 fue el periodo donde los ciudadanos tuvieron la percepción más baja de inseguridad en Bogotá (31%) y la más alta fue el primer semestre de 2012 (72%). En los últimos años la percepción de inseguridad reportada creció en un 25%, pasó de 40% a finales del 2011 a 49% en el segundo semestre de 2012. (Veeduría Distrital, 2015, p. 4)

En cuanto a la sensación de inseguridad en el barrio en el que habita, se observa que hubo un aumento para el año 2015.

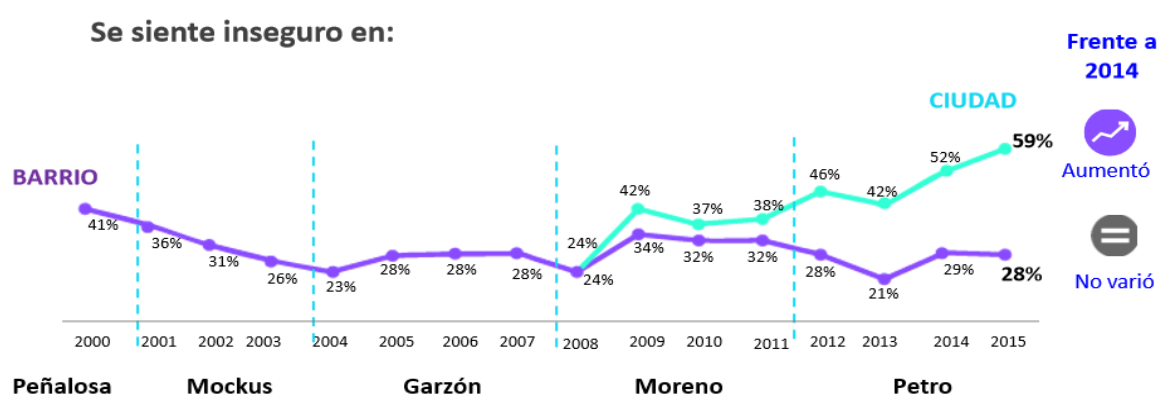


Figura 32. Nivel de inseguridad en las diferentes Administraciones

Fuente: tomado de Bogotá Cómo Vamos (2015)

Del 59% de quienes se sienten inseguros en la ciudad:

- El 23 % ha sido víctima de un delito
- El 27% se siente seguro en el barrio
- El 28% se siente satisfecho con Bogotá como una ciudad para vivir.
- El 13% confía en el Alcalde
- El 82% considera como baja la probabilidad de que un delito sea sancionado.

(Bogotá Cómo Vamos, 2015, p. 24)

En la aplicación de la encuesta en el año 2015, frente al año 2014 en las localidades y por zonas en la ciudad, se encuentra que la mayoría de delitos disminuyeron en casi todas las localidades, excepto el delito de hurto, raponazo o atraco, sin embargo la percepción de inseguridad aumento.

## Seguridad

1. Se siente seguro en la ciudad.
2. Se siente seguro en el barrio.
3. Ha sido víctima de algún delito.
- i. Principal delito "atraco – raponazo – robo".
- ii. No denunció el delito.

Por mejorar  
Intermedio  
Bien calificado

Frente a 2014

Aumentó Disminuyó Se mantuvo

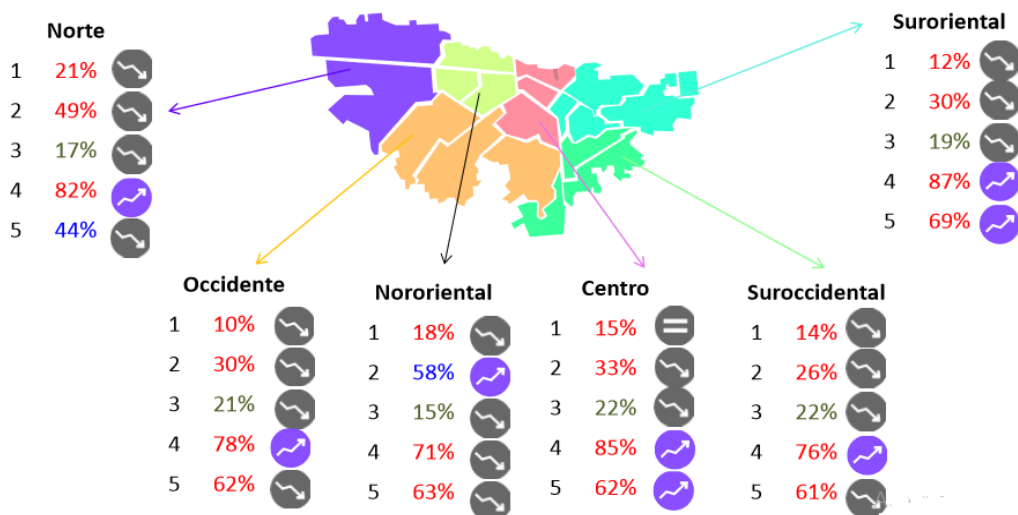


Figura 33. Porcentaje de inseguridad en sectores

Fuente: tomado de Bogotá Cómo Vamos (2015)

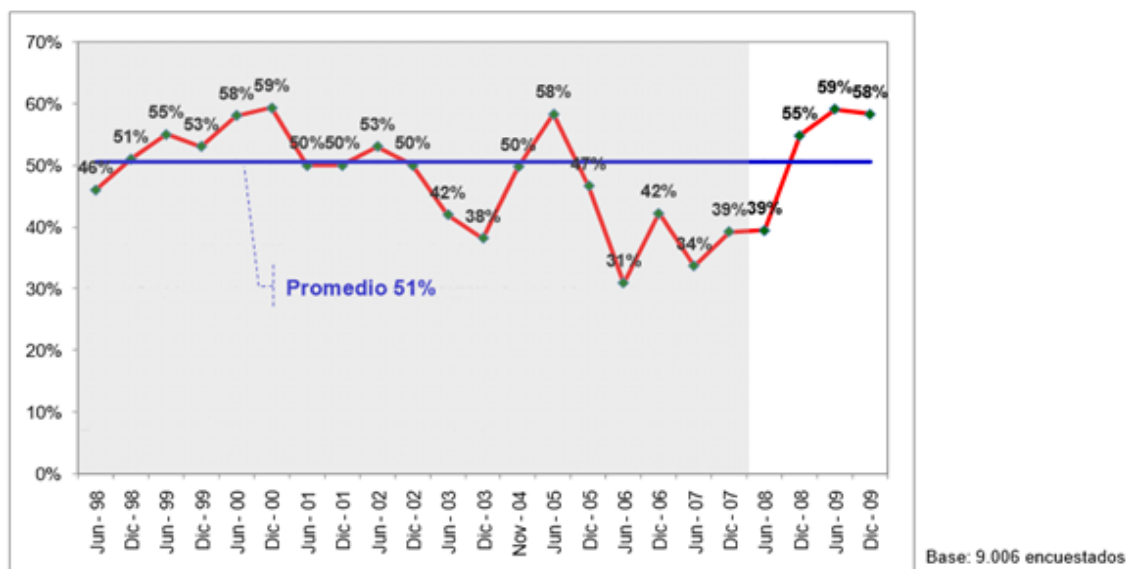


Figura 34. Percepción de inseguridad 2009

Fuente: tomado de Cámara de Comercio de Bogotá (2010)

“El 58% de los encuestados percibió que la inseguridad ha aumentado en la ciudad, aumentó en tres puntos con relación al 2008 y se ubicó 7 puntos por encima del promedio de la encuesta” (Cámara de Comercio de Bogotá, 2010, p. 20).

En lo que hace a la percepción de inseguridad, el primer semestre de 2006 fue el periodo donde los ciudadanos tuvieron la percepción más baja de inseguridad en Bogotá (31%) y la más alta fue el primer semestre de 2012 (72%). En los últimos años, la percepción de inseguridad reportada creció en un 25%, pasando de un 40% a finales del 2011 a un 49% en el segundo semestre de 2012.

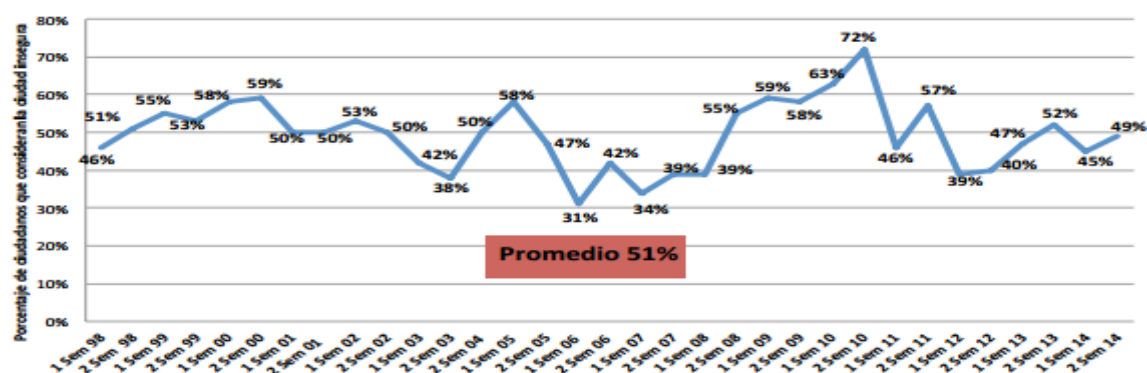


Figura 35. Percepción de inseguridad 1998-2014

Fuente: tomado de (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015 citado por Veeduría Distrital, 2015)

Teniendo en cuenta los resultados, se puede decir que la gestión en red establecida en las diferentes instancias de coordinación y puesta en marcha y fortalecida con las diferentes estrategias de seguridad en el Distrito, han influido en la disminución de los índices de victimización; sin embargo la percepción de la seguridad sigue teniendo amplios y altos estándares, en relación con los esfuerzos hechos en las diferentes administraciones. De otro lado, se evidencia un desconocimiento de los programas coordinados que se han adelantado en las diferentes administraciones.

A la pregunta ¿Considera que la inseguridad en la ciudad ha aumentado en el año 2014?, se encuentra un estudio que relaciona el promedio y la calificación para cada una de las administraciones, encontramos que las administraciones que demuestran un mayor aumento en la percepción de inseguridad es la administración Peñalosa, de otro lado, también subió

enormemente la percepción de inseguridad en administración de Samuel Moreno, probablemente también tuvo que ver su destitución y el escándalo de corrupción entorno a su administración.

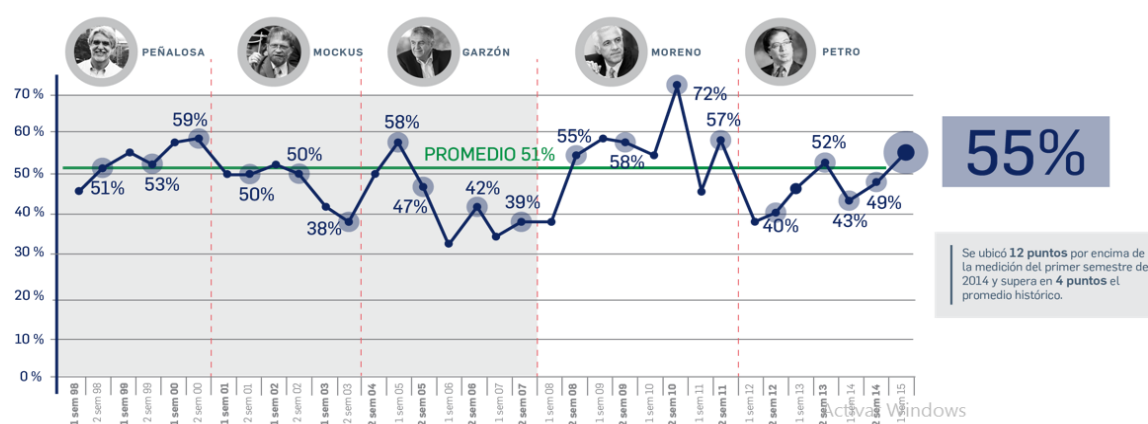


Figura 36. Comparación aumento de inseguridad en las diferentes administraciones

Fuente: tomado de (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015 citado por Veeduría Distrital, 2015)

A continuación, se muestra un promedio de la percepción de inseguridad en los gobiernos distritales.

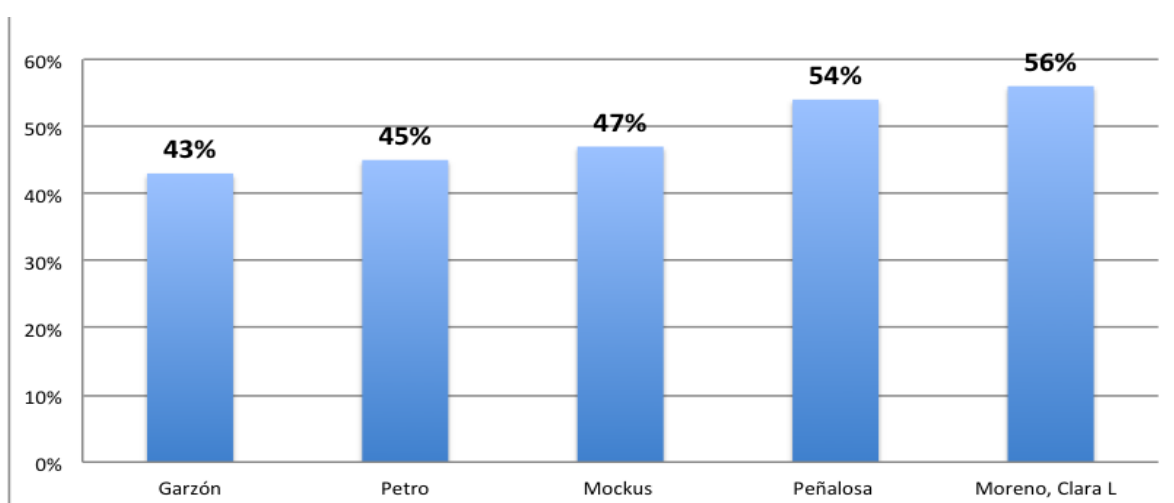


Figura 37. Promedio percepción de inseguridad en Gobiernos Distritales

Fuente: tomado de (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015 citado por Veeduría Distrital, 2015)

#### 4.3.1.2.2 Victimización

En este apartado, se encuentran algunas encuestas de victimización de las administraciones distritales:

La encuesta de percepción y victimización que la Cámara de Comercio de Bogotá viene aplicando desde 1998, muestra como en materia de victimización el segundo semestre de 2011 fue el periodo donde hubo menos víctimas en la ciudad (20%) y el semestre más alto fue el segundo de 2010. Entre finales del 2011 y el segundo semestre de 2014, la victimización creció en un 10,5%, pasó de 20% de los ciudadanos que manifestaron haber sido víctimas de un delito a 41%. (Veeduría Distrital, 2015, p. 4)

Tal como se puede observar en la Figura 38:

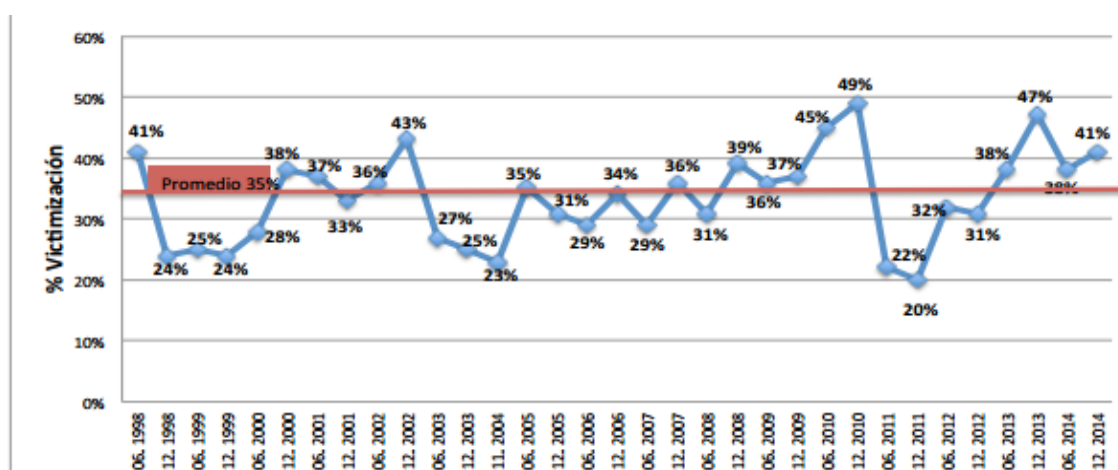


Figura 38. Victimización 1998-2014

Fuente: tomado de (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015 citado por Veeduría Distrital, 2015)

En la encuesta de victimización, por cada una de las administraciones se produjo una baja en la estadística de victimización, sin embargo, a partir de 1993 se sigue evidenciando una baja en la victimización de los ciudadanos de Bogotá.

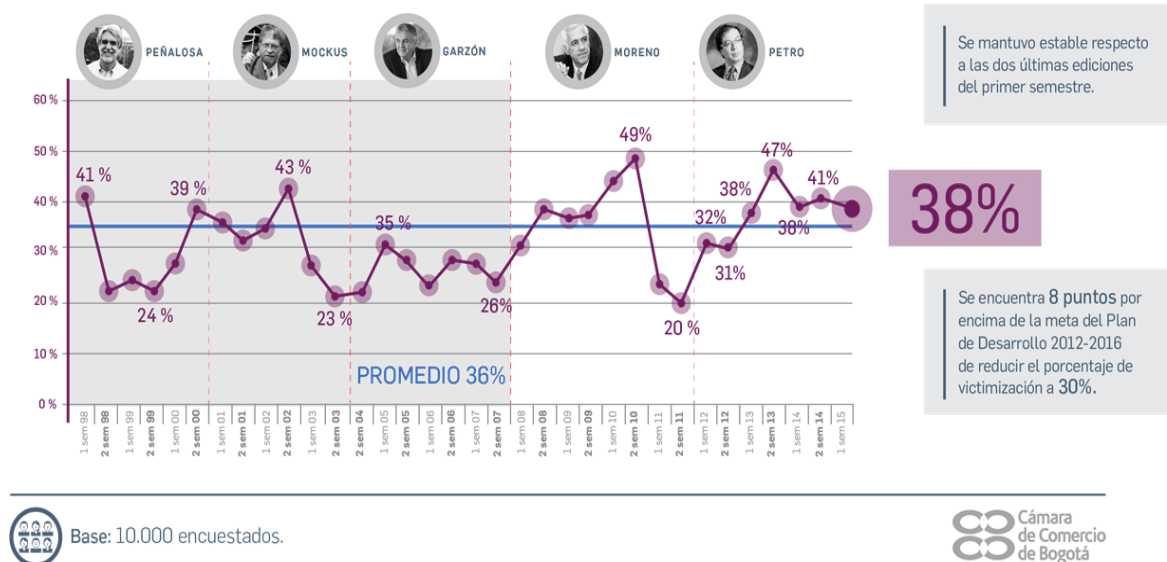


Figura 39. Comparación víctimas del delito en las diferentes Administraciones

Fuente: tomado de (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015 citado por Veeduría Distrital, 2015)

A continuación encontramos una tabla que relaciona el porcentaje de victimización entre el año 1994-2014:

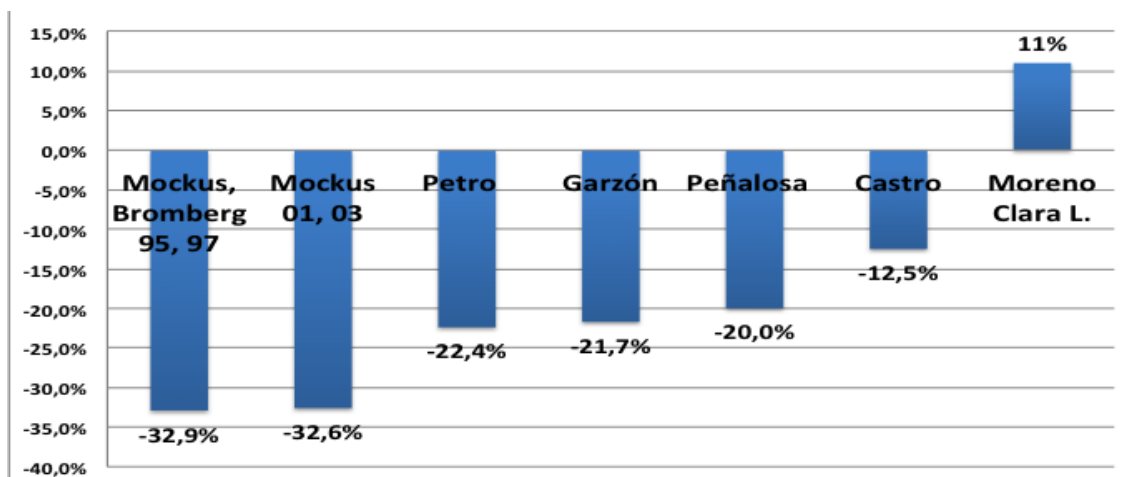


Figura 40. Porcentaje de Reducción y aumento de los homicidios. Gobiernos Distritales 1994-1998.

Fuente: tomado de Instituto Nacional de Medicina Legal (2015)

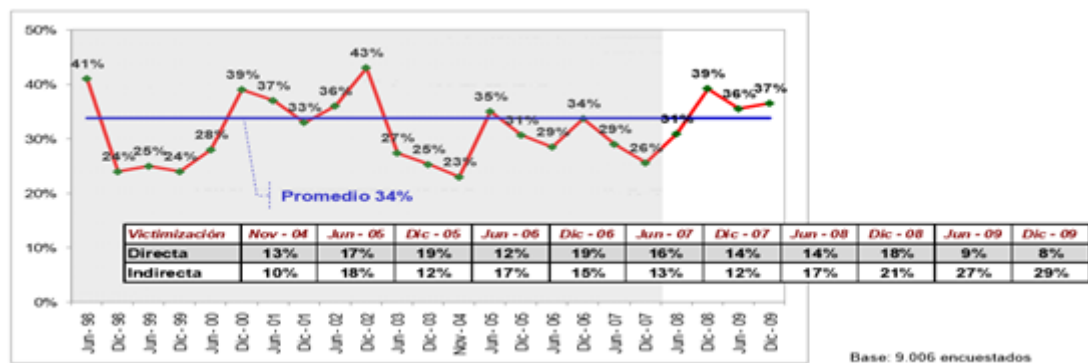


Figura 41. Victimización segundo semestre de 1998 a diciembre de 2009.

Fuente: tomado de Cámara de Comercio de Bogotá (2010)

El 8% de los encuestados señaló que fue víctima directa en el transcurso del segundo semestre de 2009, este indicador se ubica como el más bajo registrado desde 2004. Por su parte, el 29% de los encuestados indicó que algún miembro de su hogar fue víctima. El nivel de victimización se redujo en 2 puntos porcentuales con respecto a diciembre de 2008, sin embargo se ubicó 3 puntos por encima del promedio de los años de aplicación de la encuesta (34%). (Cámara de Comercio de Bogotá, 2010, p. 8).



Figura 42. Escenarios de intervención por localidades

Fuente: tomado de Cámara de Comercio de Bogotá (2013)



Según lo mostrado en la Figura 42, la percepción de seguridad de 2009 en las localidades, mejoró los índices de victimización en la mayoría de estas, sin embargo, en la Figura 40, que se observa a continuación, se ve como en el contexto distrital, la percepción de inseguridad fue mayor.

En la Figura 43, se ve el escenario de victimización frente a la percepción ciudadana; se encuentra que, en el año 2013 en localidades como Santa Fe, Bosa, Ciudad Bolívar y Usme, hay una alta percepción de inseguridad y una alta victimización. De otro lado, en las localidades de Chapinero, Engativá, Kennedy, Teusaquillo y Engativá hay alta victimización y una baja percepción de inseguridad; por su parte, en las localidades de Suba, Fontibón Mártires, Antonio Nariño, Rafael Uribe, hay una baja victimización y una alta percepción de inseguridad. Por último, se encuentra que en Usaquén, Barrios Unidos, San Cristóbal, hay una baja victimización y una baja percepción de inseguridad.



Figura 43. Escenarios de Intervención por localidades (percepción frente a victimización)

Fuente: tomado de Cámara de Comercio de Bogotá (2013)



Paralelamente, en la Figura 44, se presentan algunos apartes que la Cámara de Comercio consideraba relevantes, para solucionar la problemática de percepción vs victimización.

Particularmente, las que atañen al presente estudio son las de:

1. Fortalecer las relaciones de coordinación y difusión de los programas.
2. Mejorar los programas para mejorar la percepción de los ciudadanos, fortaleciendo estrategias de comunicación.
3. Fortalecer políticas de participación comunitaria.

Percepción de inseguridad	Baja victimización Alta percepción de inseguridad	<b>Localidades:</b> Fontibón, Suba, Los Mártires, Antonio Nariño y Rafael Uribe	<b>Recomendaciones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollar estrategias para mejorar la percepción de los ciudadanos, incluyendo estrategias de comunicación.</li> <li>- Realizar programas de participación comunitaria.</li> <li>- Fortalecer las relaciones de coordinación y difusión de los programas</li> </ul>
	Alta victimización Alta percepción de inseguridad	<b>Localidades:</b> Chapinero, Kennedy, Engativá, Teusaquillo y Puente Aranda	<b>Recomendaciones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguimiento al comportamiento de los delitos y de la percepción.</li> <li>- Implementar programas de reducción del delito.</li> <li>- Incentivar la denuncia y fortalecer la confianza en las instituciones.</li> <li>- Realizar programas de participación comunitaria y políticas para mejorar el entorno.</li> <li>- Desarrollar estrategias de divulgación y comunicación para visibilizar las acciones institucionales.</li> </ul>
	Baja victimización Baja percepción de inseguridad	<b>Localidades:</b> Usaquén, San Cristóbal y Barrios Unidos	<b>Recomendaciones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuar con el seguimiento al comportamiento de los delitos y de la percepción.</li> </ul>
	Alta victimización Baja percepción de inseguridad	<b>Localidades:</b> Santa Fe, Usme, Tunjuelito, Bosa, La Candelaria y Ciudad Bolívar	<b>Recomendaciones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Controlar la victimización.</li> <li>- Incrementar estrategias de comunicación y de información preventiva para reducir las oportunidades para la comisión de delitos.</li> <li>- Incentivar mecanismos de participación y organización comunitaria.</li> <li>- Desarrollar estrategias de comunicación y conciencia social evitando aumentar la percepción.</li> </ul>

Figura 44. Propuestas desde la CCB para bajar el índice de percepción de inseguridad y bajar los índices de victimización.

Fuente: tomado de Cámara de Comercio de Bogotá (2013)

### 4.3.1.2.3 Confianza y conocimiento de la institucionalidad

A continuación, se encuentran algunas encuestas de relevancia para evidenciar el conocimiento de los programas, y conocer, si realmente estos han permitido mejorar los índices de seguridad en la ciudad.

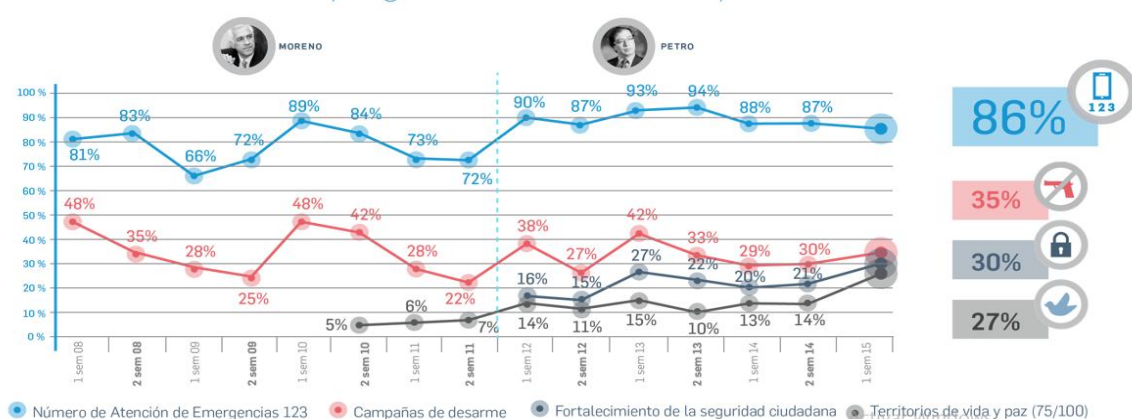


Figura 45. Conocimiento de programas adelantados por el Gobierno Distrital

Fuente: tomado de (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015 citado por Veeduría Distrital, 2015)

Como se observa, el programa más conocido es el número de atención de emergencias, ello tiene relevancia, dado que, alguna vez el ciudadano lo ha utilizado en relación a las otras estrategias. El resto de estrategias tiene un porcentaje de conocimiento que gira alrededor del 27%.

En la Figura 46, que se encuentra a continuación, se ve que aparte del desconocimiento, la percepción de los encuestados sobre los programas, consiste en que estos ayudan, poco o nada, a mejorar la seguridad de la ciudad.



Figura 46. Opinión los programas ayudan a mejorar su seguridad

Fuente: tomado de Bogotá Cómo Vamos (2015)

En la Figura 47, que se encuentra a continuación, se evidencia que, el programa más conocido fue el número único de emergencias 123, seguido de las campañas de desarme voluntario; posteriormente, se encuentra la atención de los habitantes de la calle, entre otros. En el campo de las instancias de coordinación, se observa que, los frentes de seguridad cuentan con un 11% de conocimiento, estando muy por debajo en el ámbito de conocimiento por parte de los ciudadanos.

De igual manera, los ciudadanos manifiestan un desconocimiento frente a los consejos distritales de seguridad y a los consejos locales teniendo un ponderación del 10%.

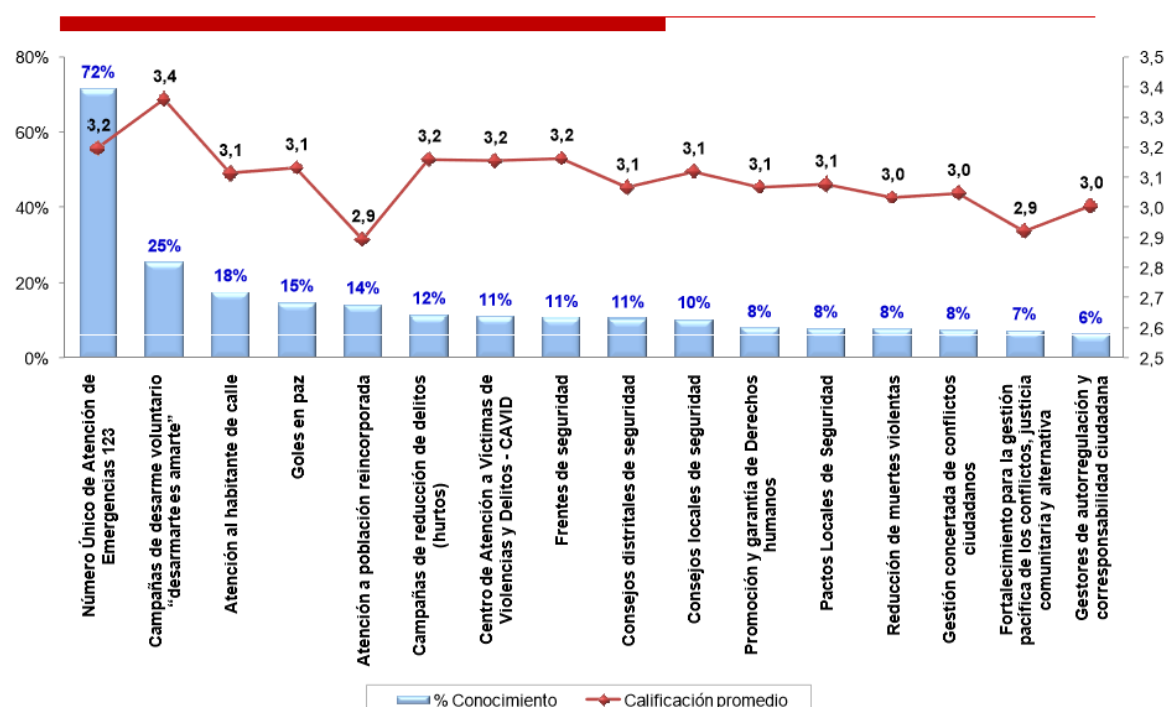
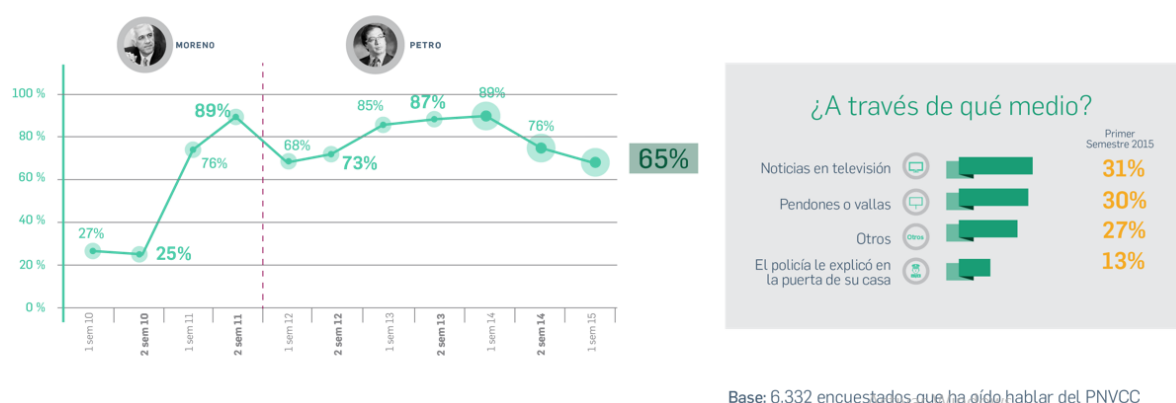


Figura 47. Conocimiento de los programas de la Administración Distrital

Fuente: tomado de (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015 citado en Veeduría Distrital, 2015)

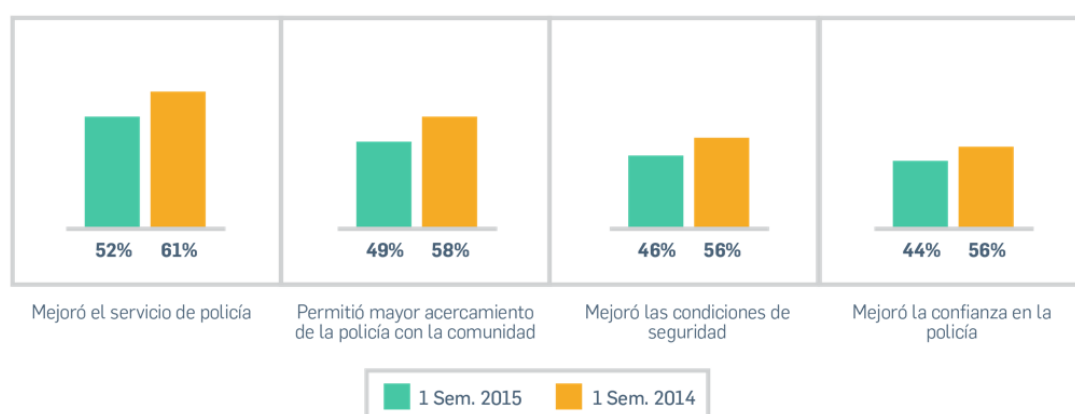
La Figura 48, muestra el conocimiento entorno al Plan Cuadrante, en la cual se manifestó un conocimiento por encima del 50%, siendo la estrategia más conocida por parte de los ciudadanos, dado que, no solo es una estrategia del Distrito, sino que se implementa a nivel nacional. La mayoría manifiesta que la cercanía a este programa ha sido por medios televisivos.



**Figura 48.** Conocimiento el plan Cuadrante

Fuente: tomado de Cámara de Comercio de Bogotá (2013)

En la Figura 49, se establece que los encuestados manifiestan que, consideran que el Plan Cuadrante permitió un mejoramiento del servicio de policía, así como también, logró mejorar la seguridad en un 56%.



**Figura 49.** Opinión acerca del impacto plan Cuadrante

Fuente: tomado de Cámara de Comercio (2013)

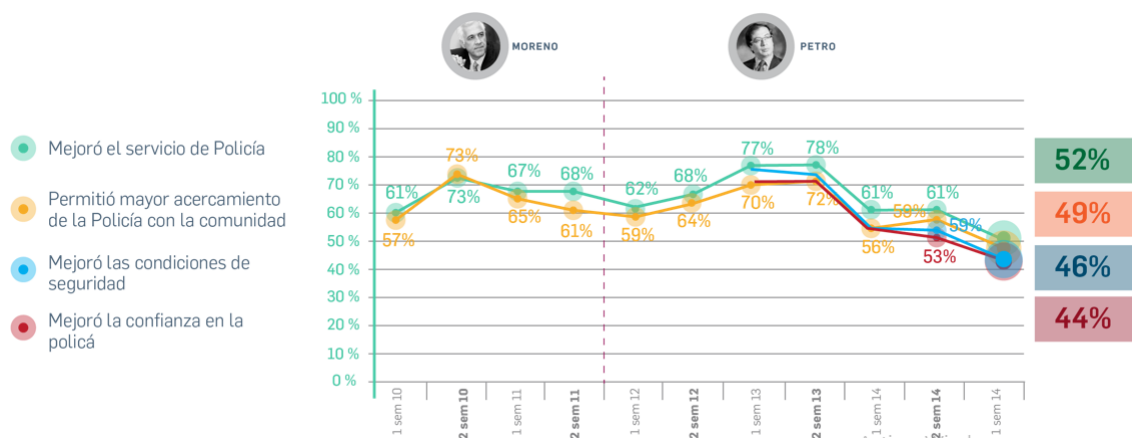


Figura 50. Opinión acerca del Plan cuadrante

Fuente: tomado de Cámara de Comercio (2013)

En cuanto a la confianza que manifestaron los ciudadanos para denunciar, se identificó que, hay falta de confianza en las autoridades, dada la falta de pruebas por la cantidad de trámites que hay que realizar.

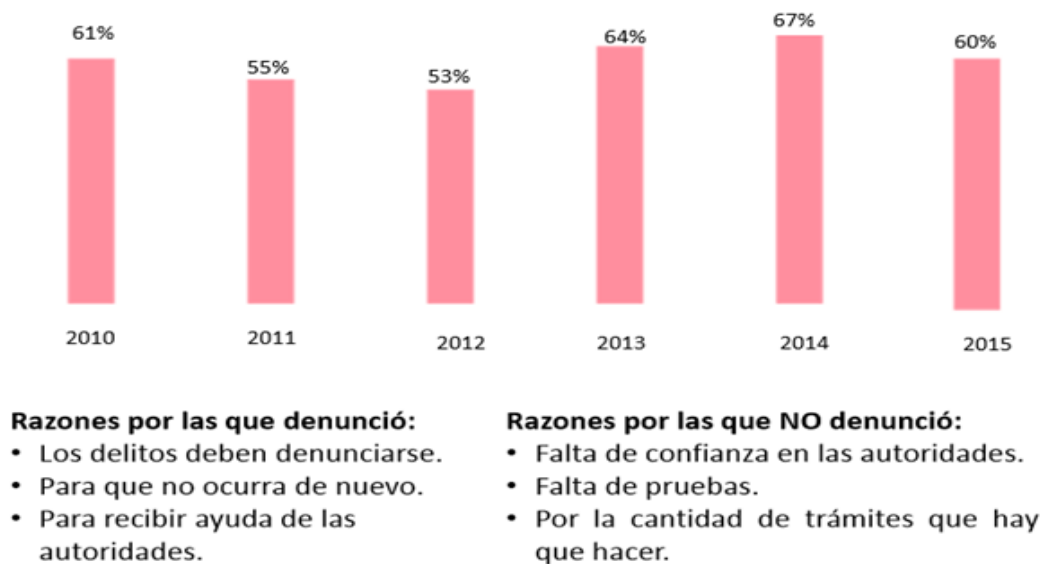


Figura 51. Denuncias

Fuente: tomado de Bogotá Cómo Vamos (2015)

En cuanto al indicador de denuncia, se ve una disminución notable desde el gobierno de Mockus, cayendo exponencialmente al 18%.

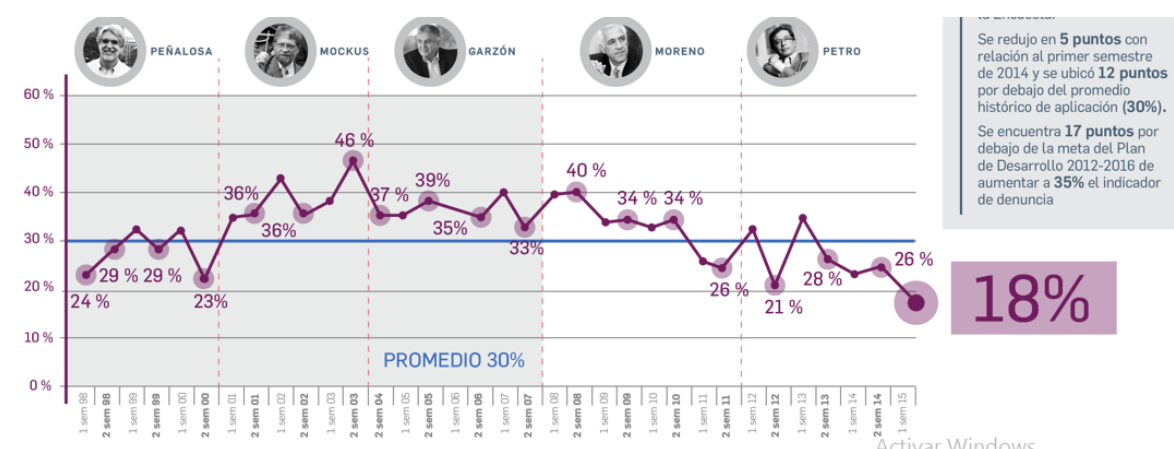


Figura 52. Indicador de denuncia

Fuente: tomado de Cámara de Comercio de Bogotá (2013)

En suma de acuerdo con Ardanaz (2014):

En Bogotá ocurre una paradoja. Por un lado, la ciudad ha experimentado en los últimos 10 años, reducciones significativas en su tasa de homicidios, y a su vez, un descenso más reciente en los niveles de victimización. Sin embargo, solo un tercio de los bogotanos dijeron sentirse seguros en sus barrios durante 2012, y un 60% consideró que el crimen estaba en aumento en el periodo reciente. (párr. 2)

#### 4.3.2 Propuestas de mejora en el índice de percepción

El gobierno de Gustavo Petro, dejó plasmado en el PICS 2013-2023, que la percepción de (in)seguridad, tiene un componente objetivo y otro subjetivo; entre los factores objetivos, están el ser víctima de un delito o de violencia; mientras que en los factores subjetivos se encuentran la sensación de vulnerabilidad o la confianza del ciudadano en las instituciones. A su vez, existe una fuerte incidencia de los medios masivos de comunicación, en la construcción de la percepción de inseguridad.

Cabe resaltar que, aumentar la percepción de seguridad, implica enfrentar tanto los elementos objetivos como los subjetivos. Estos elementos están tan estrechamente

relacionados, por lo cual, en la mayoría de los casos el aumento de la confianza institucional redundará en una disminución de la percepción de vulnerabilidad ciudadana. Debido a lo anterior, la propuesta del PISC para mejorar la percepción de seguridad ciudadana, en el marco de la construcción de una Bogotá Humana debe contener estos elementos:

1. Utilización y fortalecimiento de los medios alternativos de comunicación a nivel local y barrial. La información suministrada por estos medios, no solo es más específica (territorialmente), sino que está elaborada para construir lazos en la comunidad y no con un fin comercial.
2. Continuidad y afianzamiento de los Consejos de Seguridad Humana, en los que la participación de ciudadanos(as) y autoridades locales, permita la intervención efectiva de la comunidad, en los procesos de difusión y debate de las propuestas y resultados de las políticas públicas implementadas en cada uno de los territorios.
3. Efectiva presencia institucional (no solo de Policía) en los barrios bogotanos. Para tal fin, es necesaria la utilización de símbolos que ayuden a identificar a los funcionarios distritales y que permita que los ciudadanos(as) perciban la presencia de la autoridad Distrital (chaquetas, gorras, etc.)
4. Realización de Encuestas de Felicidad y Bienestar Ciudadano que permita evaluar la percepción de la comunidad con respecto a la ciudad, por fuera de los marcos condicionales que generan las preguntas relacionadas con la seguridad.
5. Creación de una Caravana de información vía *Bluetooth*, donde los ciudadanos(as), al conectarse, puedan descargar información relacionada con seguridad y convivencia 124 ciudadanas en la ciudad.
6. Continuar con el fortalecimiento del canal público de la ciudad, aumentando en la audiencia la conciencia ciudadana sobre la importancia de la construcción de los Derechos Humanos.
7. Construcción y difusión de las políticas públicas, y su impacto en la previsión y prevención de las conflictividades, violencias y delitos y no solo en la difusión de información con respecto a las políticas de control.
8. Representación de todos los estamentos de la ciudadanía en las ruedas de prensa o en los lanzamientos de las políticas de la seguridad humana.
9. La política de seguridad debe convertirse en un asunto social, educativo, cultural, político y de participación.

10. Reuniones con los editores y periodistas de los medios de comunicación, con el fin de entregar las cifras oficiales sobre conflictividades, violencias y delitos; y de esta forma, abrir un espacio que permita contextualizar la información, con el fin de ampliar el análisis de la temática, permitiendo un espacio de comprensión que sobrepase el hecho criminal en sí mismo.
11. Ampliar y articular las acciones interinstitucionales, que directa e indirectamente, inciden en la convivencia y seguridad ciudadana para disminuir la percepción de vulnerabilidad en los territorios.

#### **4.3.3 Los medios de comunicación y la percepción de seguridad**

La percepción de la inseguridad se mide por medio de métodos estadísticos de distinta índole así como también a través de investigaciones cualitativas y cuantitativas. La percepción que domina entre la opinión pública acerca del delito y la inseguridad no sólo es consecuencia de la experiencia personal y de la comunicación interpersonal. También se encuentra modelada por el tratamiento de la problemática que realizan los medios masivos de comunicación, tanto por el lugar que ocupan las noticias referidas al crimen en sus agendas como por el encuadre que se les realiza. Los medios no sólo fuerzan la atención hacia determinadas cuestiones, construyen imágenes del mundo político y proponen los objetos acerca de los cuales el público debe pensar. Ellos también encuadran explicativamente la información que difunden. Suele además existir una gran similitud tanto en el modo en que los medios tratan una determinada problemática como en la interpretación que ofrecen de ella. El encuadre consiste en un sutil proceso de selección que realizan los medios de ciertos aspectos de un tema, que son presentados como más importantes y que enfatizan causas particulares de los fenómenos. (Iyengar, 1991, p.11) Las coberturas periodísticas se realizan desde ciertos ángulos y emplean determinadas justificaciones, lo cual suele dar lugar a evaluaciones positivas o negativas de los fenómenos. (D'Adamo & García, 2007, p. 19-21)

La prensa ha generado una nueva visibilidad del delito que conlleva una nueva forma social de sentir y experimentar los ilegalismos. El discurso mediático está en el centro el debate sobre los miedos que nos acechan, y se hace necesaria una reflexión porque el miedo es una de las experiencias fundamentales de las sociedades modernas, el



miedo que en tantas ocasiones ha sido enemigo de las libertades. El miedo real o imaginado. Esos temores que nos espantan se refuerzan con las imágenes impactantes que aparecen en la pantalla del televisor, con los relatos dramáticos de la radio, con los titulares sensacionalistas. Hace dos décadas, un grupo de investigadores de Barcelona puso de manifiesto el aumento de las noticias sobre el delito y su importancia en la percepción de la inseguridad ciudadana. El estudio Del orden público a la seguridad ciudadana destacaba que “la irrupción del tema de la inseguridad en los medios ha despertado temores e inquietudes. Sobre todo, a causa del hecho comprobado de que los medios tienen tendencia a insistir sobre los tipos de delitos más llamativos –los que suponen muertes violentas– aunque estos sean los menos frecuentes” (Costa, et al, 1984: 22-23). Los investigadores constataban la facilidad con que las noticias sobre la inseguridad, la nota roja, penetraba en la agenda mediática. (Barata, 2003, p. 14)

De acuerdo con Barata (2003):

En la actualidad, esta visibilidad adquiere una mayor relevancia cuando tiene lugar lo que defino como olas mediáticas de criminalidad, es decir, cuando los medios de comunicación coinciden en tratar un hecho delictivo de forma uniforme, abundante y alarmista. Cuando hay una sobrecarga informativa. Son olas artificiales porque su dimensión informativa no tiene una relación equilibrada con el problema referido. Estas olas mediáticas les confieren a los acontecimientos delictivos una dimensión pública que no tenían, y lo que resulta más preocupante: su imagen mediática acaba funcionando en términos de acción social como la imagen real del delito. No es que los medios inventen el crimen, sino que le dan unas formas y unos contenidos determinantes de su percepción social. Un discurso que dialoga con los temores surgidos de la experiencia real. Dicho de otra manera, los medios no se limitan a introducir ciertas imágenes en la mente de las personas, sino que construyen algo más en la sociedad misma. Aunque las olas mediáticas de criminalidad sean experiencias mentales acaban siendo reales porque reales son las consecuencias que producen. (p. 16)

Adicionalmente, según Barata (2003)

Las olas mediáticas de criminalidad acaban formulando nuevas categorías de delitos, hacen que las instituciones centren su atención sobre unos determinados ilegalismos aunque las estadísticas policiales muestren una disminución del delito. Son olas mediáticas porque su dimensión pública, la que determina el estado de opinión y la acción de las instituciones, es creada por los medios. Cabe recordar que en muchos países la inseguridad ciudadana es uno de los temas que más preocupan a sus habitantes, a pesar de la disminución de los índices delictivos, como es el caso de Bogotá. Los medios lograron satanizar propuestas de alcaldes que intentaron proponer modelos alternativos de gestión en la ciudad y que tuvieron reticencias en su operación, particularmente se resalta el caso de Gustavo Petro el cual tuvo una crítica constante de su gestión en los principales medios de prensa y televisión. Lo anterior es más grave aún por la cooptación de los medios de comunicación en Colombia. (p. 17)



*Figura 53. Búsqueda concepto inseguridad ciudadana*

Fuente: Búsqueda propia en el diario “El Tiempo”



*Figura 54. Búsqueda concepto violencia Bogotá*

Fuente: Búsqueda propia en el diario “El Tiempo”

En las anteriores figuras, es posible evidenciar que en unos de los periódicos más leídos de Colombia, como es El Tiempo, los años en los que se identifican más noticias en cuanto a inseguridad en Bogotá son: 1996-1999, 2007-2010, y 2012-2015 respectivamente. En cuanto a noticias de violencia en Bogotá, los años con más noticias al respecto son 2007, 2012; respectivamente. De otro lado, se puede ver en el Anexo 7, una relación de noticias por cada una de las legislaturas, que deja entrever el papel de los medios de comunicación, para respaldar o atacar políticas de algunos determinados gobernantes.

Durante el periodo donde más se registran críticas al modelo de seguridad en Bogotá, son las legislaturas de Samuel Moreno, Clara López y Gustavo Petro, respectivamente. En ese caso, se puede observar que esto tiene una relación directa con las estadísticas de percepción ciudadana; particularmente en la legislatura de Gustavo Petro, es donde hay mayor percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos en la ciudad. Teniendo en cuenta lo anterior, se constata la variable y se encuentra que efectivamente, los medios de comunicación guardan relación con la percepción de éxito o fracaso de una política, independientemente de que los índices de victimización, muestren lo contrario. Con el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, se logró contrastar una las conclusiones que han salido de este estudio, en donde se evidencia que si bien los programas y proyectos y en su conjunto la Política Pública de Seguridad, han tenido un desarrollo importante en cuanto a la implementación de programas asertivos y de impacto, la percepción de la ciudadanía sigue siendo la de inseguridad.

## **CAPÍTULO V. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN EL DISTRITO**

### **5.1 Política Pública de seguridad y convivencia**

En la medida en que la seguridad es la condición imprescindible para la libertad, el temor nos impide sentirnos libres, y sin libertad, la democracia carece de sentido. La seguridad, no es el mecánico y exclusivo producto de la acción policial, si no la expresión y el resultado de las políticas de cohesión social, y de solidaridad, que deben ponerse en práctica desde todos los ámbitos del gobierno. En este aspecto es importante resaltar lo enunciado por el estudio sobre “lineamiento de políticas de seguridad ciudadana”, en la cual nos explicitan que la seguridad ciudadana no sólo comprende los problemas generados por la delincuencia común, la delincuencia organizada y el terrorismo. Comprende también los temas de salud pública, la construcción de espacios seguros, la seguridad vial o la solución de situaciones de riesgo o emergencia – inundaciones, incendios, eventos deportivos de alto riesgo, etc.- ; esto es muy importante teniendo en cuenta las diferentes instancias institucionales que encontramos como entes implementadores de la política de seguridad en el distrito. (Secretaría de Gobierno Distrital & Fundación Ortega y Gasset, 2005, p. 9)

Las políticas de seguridad ciudadana deben ser entendidas como “el curso de acción que sigue un gobierno para llevar a una sociedad una situación en la que los ciudadanos pueden ejercer sus deberes y derechos en las máximas condiciones de libertad” (Secretaría de Gobierno de Cali, s.f., p. 2).

En consecuencia, es importante destacar que para estudiar este fenómeno se debe partir de un entendimiento del contexto de las ciudades actuales, especialmente las latinoamericanas, las cuales Carrión (2002) considera como conglomerados urbanos de rápido crecimiento, en el que confluyen diferentes factores que inciden drásticamente en los niveles de violencia urbana, se trata de ciudades con una fragmentación bastante fuerte en tanto desigualdades de diverso tipo, especialmente se habla de desigualdades del orden socioeconómico, que unidas a afectaciones de tipo socio ambiental, también entran a jugar un papel importante dentro de esta relación ciudad-violencia urbana, reconociendo además que, si bien la violencia urbana existe desde el nacimiento mismo de las ciudades, es innegable

dicha relevancia, debido a las magnitudes que asume actualmente en las ciudades latinoamericanas y las mutaciones de este según el contexto particular de cada ciudad.

En ese sentido, es importante contar con la política de seguridad cohesionada, regulada y que propende por articular las políticas, respetando las diferencias de los territorios. Cabe señalar que las anteriores acciones se enmarcaron en la institucionalización del reparto de las competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, labor pendiente desde la promulgación del Decreto Ley 1421 (1993) “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá” (Art. 63), y la reorganización del proceso de participación e incidencia ciudadana en los destinos de la ciudad, en particular, en lo referente a la formulación de los Planes de Desarrollo Distrital y local.

Durante la administración de Bogotá Humana se elaboraron dos propuestas de Acuerdo para presentar al Concejo de la ciudad, las cuales se encuentran en revisión de su viabilidad jurídica y financiera. Con el propósito de implementar un modelo democrático de planeación participativa de lo local y distrital, en la vigencia 2013 se elaboró una propuesta institucional del articulado y la exposición de motivos de lo que será el proyecto de Acuerdo, que desarrolla el Sistema Distrital de Planeación Participativa.

## **5.2 Las políticas públicas de seguridad y las terminologías de planificación (plan, programa, proyecto)**

Encontramos que las políticas públicas son el instrumento privilegiado a través del cual los gobernantes desarrollan su “capacidad de inducir, liderar y dirigir procesos en función de una necesidad de adaptación social e institucional al cambio y de la destreza para movilizar recursos e intereses en cumplimiento de unos propósitos definidos”. Esto significa que las políticas públicas son los cursos de acción que marcan los gobernantes para llevar al Estado y a la sociedad que gobiernan hacia una situación deseada o prevista de manera relativamente consensual. (Secretaría de Gobierno Distrital & Fundación Ortega y Gasset, 2005, p. 6)

Es importante mencionar que una política es una estrategia de ejercicio de poder y un conjunto de acciones coordinadas para el logro de un objetivo definido, por eso, toda actuación del Estado siempre se hace en nombre de un interés público. La sostenibilidad de la

política en el tiempo depende también de su legitimidad, en la medida en que, las políticas son aceptadas, apropiadas y defendidas por las comunidades, será políticamente más difícil e ilegítimo cambiarlas.

A su vez, la Política Pública es un término genérico que envuelve diversos elementos: los lineamientos, planes, programas, proyectos, leyes, recursos, acciones entre otras, forman parte de la política pública. En este sentido, como se ha definido anteriormente, la política pública es un “conjunto coordinado de propósitos y objetivos de medios y de acciones.”

En su camino, la Política Pública pasa de una definición muy amplia de su propósito o constitución, así como por un proceso de precisión, reducción y concreción de los objetivos, mediante la formulación de planes, programas y proyectos<sup>18</sup>. Los primeros (lineamientos, planes, programas) se pueden configurar como documentos político administrativos realizados por las instituciones públicas que son parte del desarrollo de la Política Pública, mientras que los proyectos son la descripción de las acciones concretas de implementación de la política pública, y también, son las partes de la política pública que puede ser objeto de contratación. De manera idealizada y consecutiva para el desarrollo de una Política Pública se establece un plan que definirá varias estrategias o líneas de acción, que a su vez, desarrolladas se llaman programas, luego, estos programas se subdividen a su turno en algo aún más operativo concreto y localizado: los proyectos, los planes, programas y proyectos suelen señalar unos objetivos medibles, cronogramas y presupuestos determinados. Es muy importante señalar que, en la práctica, existe una fuerte relación entre políticas, planes, programas y proyectos. La dinámica social, política, económica y administrativa del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas implica que se suelen introducir elementos más o menos importantes en cualquier momento del proceso.

---

<sup>18</sup> Ésta aclaración la podemos encontrar en el documento gestión social integral Bogotá para vivir mejor 2006

### **5.2.3 La Consolidación de un Modelo de Gestión Pública participativa y descentralizada en Bogotá; respetando la territorialidad**

De acuerdo con la Secretaría Distrital de Gobierno (2015):

Las propuestas de los Gobiernos Zonales sirvieron para mejorar la relación entre los funcionarios de las entidades distritales y de éstos con la comunidad en las diferentes localidades del Distrito, todo con el fin de crear conocimiento y sentido de pertenencia por lo público y profundizar la democracia participativa e incidente, y a su vez para construir una ruta de gestión para la comprensión y transformación sostenible del territorio, donde se proponen soluciones colectivas a los problemas fundamentales de las comunidades para mejorar las condiciones de vida de las mismas. (p. 74-75)

Paralelamente:

La Administración logró una especificidad de la inversión de los Fondos de Desarrollo Local, en infraestructura del espacio público, en malla vial local, espacios del agua y parques, y por la otra, que la inversión social se enfocara en temas donde la inversión distrital es insuficiente como los apoyos económicos para adultos mayores y la oferta cultural, deportiva y recreativa. Estas acciones han permitido aumentar el porcentaje de ejecución de los Fondos de Desarrollo Local de forma directa por las alcaldías locales por encima del valor registrado en 2011 (93,88%) para alcanzar la meta del 97%. Adicionalmente, la administración Distrital implementó la estrategia Depuración de Obligaciones Por Pagar, con la intención de contar con mayores recursos para invertirlos en los territorios. (Secretaría Distrital de Gobierno, 2015, p. 51)

Frente al Sistema de Inspección, Vigilancia y Control se puede afirmar que es un componente importante para lograr la Gobernanza de los territorios, el cual apunta a la construcción de Cultura Ciudadana con énfasis en la defensa de lo público, y desarrolla estrategias de comunicación entre Ciudadanía y Administración Pública, que tiene en cuenta las características de cada territorio y de sus poblaciones. (Secretaría Distrital de Gobierno, 2015, p. 75)

La Secretaría Distrital de Gobierno orientó los esfuerzos sectoriales en el fortalecimiento de los gobiernos locales para mejorar los niveles de Gobernabilidad y generar, por una parte, un nivel de confianza mayor de los ciudadanos en las Instituciones del Distrito, y por otra, el involucramiento de la ciudadanía en la definición de los destinos de la ciudad. Los logros obtenidos durante la Bogotá Humana se pueden articular en cuatro ejes: Descentralización y Gobernanza; Sistema de información local; Fortalecimiento de la Gestión Local y Políticas Públicas. (Secretaría Distrital de Gobierno, 2015, p. 41)

#### **5.2.4 Participación Ciudadana**

La Constitución Política de 1991 en su artículo 1° define a Colombia como un “Estado Social organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. De igual forma, en el documento de la Ruta de control social de la Veeduría Distrital, se menciona que con la promulgación de la Constitución Política de 1991, las y los ciudadanos adquirieron el poder de participar y hacer control a la gestión y a los asuntos públicos en todos aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que de forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos, siendo esa posibilidad la base de la democracia participativa, característica de nuestro régimen político, como se plasma en el artículo 1° de la Constitución cuando se define Colombia. En virtud de lo anterior, el constituyente definió como fines esenciales del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” 3; asimismo, el artículo 270 determina que “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”. (Secretaría de Gobierno Distrital, 2014, p. 5)

En el Distrito Capital, la participación ciudadana inició su desarrollo legal en el artículo 6 del Decreto Ley 1421 de 1993, el cual establece que “Las autoridades



distritales promoverán la organización de los habitantes y comunidades del Distrito y estimularán la creación de las asociaciones profesionales, culturales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles que sirvan de mecanismo de representación en las distintas instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital y local”<sup>5</sup> ; adicionalmente, se crea la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana, la Ley 850 de 2003 sobre Veedurías Ciudadanas y la Ley 1474 de 2011 que dictó normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. La participación es la acción de individuos o grupos, para conocer, decidir, acompañar y vigilar los asuntos públicos de una sociedad a través de la manifestación de problemas, el diseño, discusión, proposición y práctica de soluciones, el control y la vigilancia de las acciones y la defensa y promoción del interés general.

Finalmente, como resultado del ejercicio de construcción participativa del procedimiento modelo de participación ciudadana entre los(as) servidores(as) públicos(as) de la Veeduría Distrital, el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC) y la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional de la Secretaría General, se presenta la siguiente definición de participación ciudadana: Contribución de manera incidente que se puede dar por consensos, disensos y debates, a través de los sujetos políticos (el sujeto político como objeto del control social), colectivos y activos de derecho, expresando clara y contundentemente su voluntad, aportando con su opinión y sus acciones (propositiva, participativa y de aprendizaje continuo, en doble vía), conocimientos, saberes experiencias, propuestas e iniciativas, para que se tenga en cuenta lo que digan en la construcción de lo público y colectivo. (Sistema Integrado de Gestión social integral, 2014). De acuerdo con la normatividad vigente sobre la política de participación ciudadana incidente, que en sus objetivos específicos establece que se debe “Articular, fomentar y fortalecer las instancias y mecanismos de participación en los ámbitos distrital y local, con el fin de aumentar su capacidad incidente en los procesos de gestión pública”, este documento pretende mostrar algunos de los mecanismos, espacios e instancias, sin desconocer que existen otros, para que sean referentes de las entidades en su quehacer. (Secretaría de Gobierno Distrital, 2014, p. 6-7)

Tabla 20. *Normatividad referente a la participación ciudadana en los consejos locales*

Decreto 371 de 2010	Por el cual se establecen lineamientos para preservar y fortalecer la transparencia y para la prevención de la corrupción en las Entidades y Organismos del Distrito Capital.
Decreto 448 de 2007	Por el cual se crea y estructura el Sistema Distrital de Participación Ciudadana.
Decreto 503 de 2011	Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital.
Decreto 652 de 2011	Por medio del cual se adopta la Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión para las Entidades y Organismos Distritales.
Decreto 505 de 2007	Por el cual se reglamenta el Consejo de Gobierno Distrital y los Comités Sectoriales.
Decreto 546 de 2007	Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital.
Ley 134 de 1994	Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana

Fuente: elaboración propia, con base en la compilación de la normatividad de la Veeduría Distrital 2015

Tabla 21. *Consejos de participación ciudadana en seguridad*

Temática	Normatividad	Instancia	Descripción
Seguridad Ciudadana	Decreto de 2004	332 Consejo Local de Seguridad	Se reestructuran los Consejos Locales de Seguridad y Convivencia de las 19 Localidades de Bogotá D. C., con el fin de que analicen y evalúen periódicamente la presencia de factores que afectan la convivencia pacífica en su jurisdicción y adopten planes, programas y medidas tendientes a su control y prevención.  “Por el cual se adopta la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana y se armonizan los procedimientos y mecanismos para la formulación, aprobación, ejecución,

---

seguimiento, evaluación y control de los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana – PICS- del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.

---

Fuente: elaboración propia, con base en la compilación de la normatividad de la Veeduría Distrital 2015

### **5.2.5 Descentralización y Gobernanza**

La mayor profundidad en este tema se encuentra en la administración de la Bogotá Humana, en donde se planteó la necesidad de generar una Gobernanza democrática, inclusiva y efectiva en la ciudad. De acuerdo con la Secretaría General de Gobierno Distrital (2015):

Esta administración decidió implementar un modelo de gobierno descentralizado y territorial, donde la gestión directa de los ciudadanos para definir los asuntos de la ciudad y el fortalecimiento de los gobiernos locales permitan responder de forma eficaz y eficiente a las demandas de la población. Al llegar la administración de Gustavo Petro se encontró que había un diseño político administrativo en el Distrito que cooptaba las decisiones públicas fundamentales de los territorios y que no facilitaba adelantar una gestión política en la ciudad con planes transversales y territorializados, hasta esta administración encontramos un modelo de gestión de lo público muy centralizado que ha dejado inconcluso el proceso de descentralización del sector en las localidades de la ciudad. Por otra parte, la institucionalización de las instancias que tienen origen en la comunidad, la incomprensión o baja apropiación entre las instancias locales de carácter poblacional y las de carácter sectorial o políticas, y la débil coordinación y articulación entre las entidades que integran los trece sectores de la administración distrital, han afectado la participación en la ciudad, traduciéndose en una baja participación en los procesos electorales, una actitud apática de la ciudadanía y una tendencia a dispersarse y a generar un escaso efecto incidente; por otro lado, las asignaciones presupuestales no corresponden a las expectativas de la comunidad y al criterio de presupuestos sostenibles y que respondan a la particularidad de las localidades. (p. 42)

#### *5.2.5.1 Gestión local de la seguridad*

Una serie de iniciativas en materia de Política Pública de Seguridad Ciudadana, han hecho de Bogotá un modelo en materia de reducción de indicadores de violencia. Es decir:

(...) debido a las políticas de seguridad implementadas durante las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997; 2001-2003), Enrique Peñalosa (1998-2000), Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno (2008-2011) y, más recientemente, Gustavo Petro..., en 1993 la tasa de homicidios en Bogotá era de 81,2 por 100 000 habitantes; en el 2003, la misma tasa había bajado a 23,5 homicidios por 100 000 habitantes y en el 2012 descendió hasta 16 por 100 000 habitantes. (Ávila, 2012, p. 3)

Por tal razón, Ávila (2014) expone que Bogotá ha logrado:

1. Liderazgo en la formulación y ejecución de políticas de convivencia y seguridad ciudadana.
2. Coordinación entre la Policía Nacional, el Alcalde e instituciones del orden nacional; 3) Microgestión de la seguridad;
3. Instrumentos de seguimiento y observación de la seguridad;
4. Políticas de prevención del delito y de participación de grupos criminales. (p. 127)

En este marco, Ávila (2014) sostiene que:

La gestión local de la seguridad en Bogotá ha permitido mayor coordinación entre el Gobierno local y la Policía Nacional. A diferencia de otras ciudades o municipios, en Bogotá el Alcalde Mayor ha logrado establecer su liderazgo sobre la gestión de la seguridad. La ley 63 de 1993 le otorgó herramientas a los mandatarios locales para tal fin. Además, la creación de instancias encargadas de pensar el modelo de seguridad urbana les ha permitido a los mandatarios bogotanos tomar la iniciativa en materia de estrategias de seguridad y se ha traducido en una coordinación eficiente en esta materia. Además de la coordinación entre la Alcaldía y la Policía, y al liderazgo en materia de políticas de seguridad ciudadana, Bogotá ha desarrollado la que podría denominarse “microgestión de la seguridad”, que ha dado resultados positivos. Así como el crimen y las estructuras delincuenciales no tienen una homogeneidad operativa en los diferentes territorios, las respuestas que se dan a los impactos de estas

estructuras y la forma de perseguirlas no puede ser similares en toda la ciudad. La descentralización de la gestión de la seguridad ciudadana desde la Alcaldía mayor hacia unidades microterritoriales como la localidad, la unidad de planeamiento zonal (UPZ), el barrio y el cuadrante ha significado un acercamiento de las instituciones distritales y de la Policía Nacional a las comunidades locales y se ha constituido en una buena estrategia para mejorar la percepción de seguridad. La cercanía territorial de la administración pública ha permitido la realización de planes de intervención diferenciados y coordinados en los diferentes espacios de la ciudad. (p. 27-28)

Desde la administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), el accionar de las políticas de seguridad se ha focalizado en las llamadas zonas críticas, priorizadas a partir de la concentración de los delitos, para intervenirlas con un enfoque de gestión social del territorio. Estas zonas pueden ser definidas como micro territorios con alta concentración de delitos. Así, su identificación ha permitido concentrar el accionar de las autoridades distritales en ellas, en coordinación con la Policía, y para cada una se han presentado recomendaciones de intervención y planes de acción. En consecuencia, la oferta institucional ha llegado simultánea y, por lo general, coordinadamente. En el 2002 se reactivaron los consejos locales de seguridad, que podrían ser considerados un instrumento para la gestión y manejo interinstitucional de las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad en las localidades de Bogotá. De esta manera, la intervención en seguridad ciudadana se empezó a desarrollar con una concepción local. La creación en el 2003 de las unidades de planeación zonal, que buscaban ser un instrumento de planeación urbanística de escala intermedia entre los barrios y las localidades, permitió también fortalecer la política de seguridad en estas nuevas unidades territoriales, que fueron utilizadas entonces para implementar el llamado Plan maestro de equipamientos de seguridad, defensa y justicia (UPZ). Finalmente, en el 2011, la Policía Nacional puso en marcha el Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes, que define cada uno de estos micro territorios como (...) un sector geográfico fijo que, a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se cuentan la prevención, la disuasión, el control de los delitos y las contravenciones, y la educación ciudadana en seguridad y convivencia. Otro componente de la gestión de la seguridad en Bogotá fue la creación de

instrumentos de seguimiento y observación, que ha permitido una gestión más ordenada de la seguridad ciudadana en la ciudad, gracias a que la administración cuenta con mecanismos que le permiten seguir el comportamiento del delito, instrumentos que van más allá de los diseñados por la Policía Nacional. (Ávila, 2014, p. 29)

Conviene anotar de todos modos que en materia de seguridad aún existen deficiencias en Bogotá, como la falta de herramientas metodológicas para determinar la incidencia de los programas sociales en la seguridad. Por ello, es preciso fortalecer las instancias de acopio y análisis de información, principalmente la cualitativa. Por último, en Bogotá también se han diseñado políticas locales de prevención del delito, la violencia y la inseguridad. Los últimos gobiernos se han enfocado en prevenir el delito más que en el enfrentamiento directo del mismo, mediante programas dirigidos a jóvenes, mujeres y grupos vulnerables, que buscan mejorar las condiciones de seguridad por medio de la oferta cultural, la inclusión económica y la participación política de las comunidades locales. La labor de enfrentar directamente el delito se ha dejado en manos de la Policía Nacional. Los cinco factores anteriores han hecho de la ciudad de Bogotá un punto de referencia en materia de políticas públicas de seguridad y convivencia. Aun cuando no se sabe con exactitud todavía su grado de influencia sobre el buen comportamiento de los indicadores de seguridad en la ciudad, se acepta que estos cinco factores han mejorado la gestión de la seguridad. (Ávila, 2014, p. 31)

#### *5.2.5.2 Gestión local de la Seguridad, políticas públicas de Seguridad Ciudadana en Bogotá*

En materia de liderazgo en iniciativas de política pública, las autoridades de Bogotá lograron cambiar, en cierta medida, los parámetros colombianos. Debido a la larga presencia de grupos armados ilegales, las políticas de seguridad giraban en torno al modelo de seguridad nacional, es decir al combate de dichos grupos. Por ende, la prioridad era la persecución a estructuras uniformadas, jerarquizadas y con porte de armas largas, mientras las políticas de seguridad urbana eran, en el mejor de los casos, complementarias a la seguridad nacional. Incluso allí donde se planeaban acciones en materia de seguridad urbana, la lógica era bastante similar a la de aquellas iniciativas de combate a los grupos armados ilegales. (Ávila, 2014, p. 38)

Según Ávila (2014):

A mediados de los años noventa, durante la primera administración del alcalde Antanas Mockus, la capital colombiana empezó a crear un discurso propio en materia de seguridad ciudadana y comenzó a entender que requería de un tipo de seguridad para enfrentar dinámicas bastante diferentes a las de los grupos armados. Desembarcándose del concepto de seguridad basado en lo Estatal. En ese entonces en la ciudad no había necesariamente un control territorial visible, las estructuras jerarquizadas eran más bien organizaciones prácticamente horizontales e “invisibles” e, incluso, no utilizaban la violencia de manera recurrente. En términos generales, las iniciativas públicas bogotanas se pueden agrupar en cuatro grupos. Primero, la corriente denominada cultura ciudadana, que si bien se inició durante la primera administración de Antanas Mockus, ha continuado desarrollándose de forma más o menos intensa en los últimos dos decenios; segundo, la utilización del desarrollo urbanístico como mecanismo para mejorar la percepción de inseguridad; tercero, el desarrollo masivo de iniciativas en políticas de prevención enfocadas a los jóvenes durante la administración de Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno; por último, el establecimiento de estrategias de seguridad regional, adelantadas desde finales de los años noventa. Habría una quinta, y tiene que ver con la lucha que ha planteado el alcalde Gustavo Petro contra el crimen organizado y la estandarización de una seguridad humana concentrada en atacar las bases de la desigualdad estructural. (p. 39-41)

También, Ávila (2014) plantea que:

Con diferentes matices se podría decir que desde la primera administración de Antanas Mockus, en 1995, hasta la actualidad, los mandatarios bogotanos han definido políticas públicas de seguridad ciudadana y se han convertido en líderes de la formulación y ejecución de políticas de convivencia y seguridad ciudadanas, y han posicionado el asunto en la agenda pública local. Si bien cada Gobierno distrital ha puesto un énfasis diferente, el liderazgo de los alcaldes en la política de seguridad se ha mantenido, concluyéndose así que el liderazgo en materia de políticas públicas de seguridad ciudadana ha sido una de las razones fundamentales para explicar la reducción de la violencia en la capital colombiana. Siguiendo a Ávila (2012) se

pueden sacar tres conclusiones. Primera, y tal vez la principal, que mientras las políticas locales tienen gran impacto en la percepción de seguridad y en la microgestión de la seguridad, las políticas nacionales impactan las tendencias de los indicadores de seguridad y, sobre todo, de la presencia de organizaciones criminales. Es decir, las políticas locales pueden mejorar el desarrollo urbanístico, gestionar problemas de convivencia y combatir la pequeña delincuencia. Y las nacionales se enfocan más en las dinámicas del crimen organizado, en combatir los grupos armados ilegales, etc. Segunda, que la percepción de la seguridad no se encuentra atada al homicidio; de hecho, pareciera que toman caminos diferentes y por ende no está atada necesariamente a situaciones de violencia; Tercera: si bien existen tendencias generales de la criminalidad, esta tiene unas manifestaciones territoriales diferenciadas, por lo que una de las mejores herramientas para combatir los diferentes factores que afectan la seguridad sería entonces la microgestión, como se mostró en el caso de situaciones críticas. (Ávila, 2014, p. 49-50)

#### *5.2.5.3 Sistema de Coordinación de la Administración*

La complejidad de los problemas que afectan la calidad de vida de los habitantes, y concomitantemente, la necesidad de acciones estatales integrales, obliga a la coordinación de los esfuerzos de los programas y políticas con impactos en la calidad de vida de la población, aun cuando se altere el marco de la clásica organización sectorial del Estado (Repetto, 2005).

Así mismo, los análisis de políticas públicas coinciden en señalar que, en el último cuarto de siglo, a pesar de que los países latinoamericanos han mantenido históricamente una fuerte tendencia hacia la centralización en la formulación de sus políticas de gobierno, las transformaciones económicas a nivel mundial y los cambios políticos de la transición democrática han impulsado procesos de descentralización y desconcentración. Las nuevas condiciones del contexto tienen un fuerte impacto en el rol de los niveles intermedios en el gobierno, en general, y en el de las instancias subnacionales en la gestión de las políticas públicas, en particular. A medida que los procesos de descentralización se profundizan, surgen problemas vinculados a la escasa articulación entre las políticas públicas y entre las instancias de gobierno involucradas, y a la baja capacidad de cooperación entre diferentes actores y niveles de gobierno. Es necesario aclarar que, en cuanto a los niveles de coordinación se encuentran ciertas diferencias importantes a resaltar:



4. La coordinación por sí misma no necesariamente genera resultados positivos;
5. Existen casos de coordinación implícita o tácita (es decir, una coordinación para la que no se ha establecido ni anunciado acuerdo alguno)
6. Las acciones coordinadas dentro de un acuerdo formal pueden aplicarse de manera imperfecta o ser contrarrestadas por otras medidas no contempladas en el acuerdo (Ghymers, 2005, p. 26-27)

Al respecto, González (2014) afirma que:

La coordinación de intervenciones públicas puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado al logro de coherencia y articulación de las intervenciones para favorecer el logro de objetivos estratégicos. Para que la coordinación entre múltiples actores funcione, es indispensable entonces que los distintos involucrados no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común. Echevarría sostiene “La necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambien recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen”. En este marco, la coordinación es el instrumento equilibrante y regulador que permite a la acción pública diversa mantener el atributo de acción organizada en un marco institucional. Como tal, la función de coordinación debe ser diseñada expresamente en el plano formal, en el plano de la gestión y en el de los sistemas de regulación social. (p. 6)

Los procesos de coordinación presentan ciertos elementos en común:

- Involucran múltiples actores, muchos de los cuales guardan entre sí relaciones conflictivas – o no necesariamente armónicas.

- Involucran relaciones jerárquicas y/o prácticas horizontales.
- Involucran una dimensión técnica (vinculada al diseño de los dispositivos para la coordinación) y una dimensión política (vinculada a la gestión del proceso mismo).
- Suponen necesariamente la generación de consensos y prácticas de concertación.
- Construyen sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de intervención pública.
- En su desarrollo, se crea o redefine un sistema de reglas de juego formal e informal a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. (Repetto, 2005, p. 2)

Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra que, el Sistema de Coordinación:

Es el conjunto de políticas, estrategias, instancias y mecanismos que permiten articular la gestión de los organismos y entidades distritales, de manera que se garantice la efectividad y materialización de los derechos humanos, individuales y colectivos, y el adecuado y oportuno suministro de los bienes y la prestación de servicios de sus habitantes. De esta manera el sistema integra en forma dinámica y efectiva las políticas distritales con el funcionamiento de los organismos y las entidades entre si y establece mecanismos de interrelación entre éstos y las formas organizadas de la sociedad. (Secretaría Distrital de Ambiente, 2008, párr. 1)

En el ámbito de la seguridad, se ha evidenciado que a lo largo de las administraciones se encuentran diferentes instancias de concertación y toma de decisiones en el ámbito de la seguridad; lo anterior es normal, teniendo en cuenta que un entorno no es cerrado, sino que está permeado por las problemáticas de alrededor. Si bien a nivel geográfico y político existe una división jurisdiccional definida entre un municipio y otro, la realidad es que las situaciones de convivencia, seguridad y orden público, trascienden las fronteras municipales y en muchos casos se convierten en problemas comunes a dos o más municipios. Esta es una realidad que los mandatarios seccionales no pueden desconocer a la hora de formular políticas en esta materia (Secretaría de Gobierno Distrital & Fundación Ortega y Gasset, 2005).

En materia de seguridad ciudadana intervienen cada vez más actores locales que en conjunto integran la lógica de la coerción con las de la prevención integral y la solidaridad. Se requieren instrumentos y prácticas que faciliten su intervención coordinada para una respuesta efectiva a la demanda ciudadana. (Velásquez, 2006, p. 1)

Adicionalmente, Velásquez (2006) plantea que:

Para el caso de la seguridad ciudadana se consideran al menos tres tipos de espacios de relaciones: el territorio, los espacios de coordinación de la acción, los espacios de debate político. El territorio constituye el contenedor central de las relaciones entre los actores de la seguridad. Estos actores, en territorios supra locales, locales o sub-locales (teniendo como punto de referencia la ciudad), interactúan en función tanto de las reglas existentes como de la coyuntura, y esto último es particularmente cierto para el caso de la seguridad ciudadana. Interesan entonces las dinámicas de los actores en torno al territorio local o urbano para comprender cómo sus relaciones son sensibles a las dinámicas concretas de la seguridad. Muchos fenómenos de inseguridad no se circunscriben en el ámbito local o de la ciudad y por el contrario responden a lógicas regionales, nacionales e incluso internacionales. Esto implica nuevas formas de respuesta y de relacionamiento con actores que están por encima del territorio de intervención. Incluso, y es muy común en el tema de la seguridad ciudadana, muchas competencias y responsabilidades en la materia pertenecen a instancias regionales o nacionales. Importa entonces analizar la estructura y la dinámica de las relaciones entre actores locales, regionales, nacionales y a veces internacionales para conocer las posibilidades de intervención en Gobernabilidad. (p. 19)

Por su parte, según la administración Garzón, Bogotá ha construido instrumentos de coordinación y comunicación entre las diferentes entidades encargadas de implementar acciones y políticas que buscan mejorar la seguridad en la ciudad. El principal resultado ha sido la creación, en 1991, del Consejo Distrital de Seguridad, como el máximo espacio del nivel político para la discusión y análisis de los problemas de seguridad en la ciudad y de las políticas necesarias para su atención<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Las actividades del Consejo Distrital de Seguridad son, principalmente:

A medida que se estudia la Política de Seguridad en el Distrito, se encuentra que, en los diferentes Gobiernos, particularmente a partir del de Garzón, se empezó a focalizar la importancia que deberían tener las instancias de coordinación como forma de implementar y hacer seguimiento a la Política de Seguridad, teniendo en cuenta la dimensión de la ciudad y la particularidad de las territorialidades.

- 
1. Analizar la situación delincriminal en la ciudad y disponer la aplicación de medidas que tiendan a restablecer y mantener la seguridad ciudadana.
  2. Propiciar programas que estimulen la solidaridad ciudadana en beneficio de la tranquilidad de todos los habitantes.
  3. Promover la organización de la comunidad y de los organismos que la representan para integrarla con las autoridades y organismos de seguridad.
  4. Optimizar la función policial y mejorar la capacidad operativa de la policía y de la justicia.
  5. Construir espacios de diálogo, interlocución y análisis sobre los principales problemas que afectan a la ciudadanía.
  6. Trascender la discusión sobre aspectos específicos que requieren de una respuesta inmediata, buscando espacios para discutir políticas públicas que redunden en mayores niveles de convivencia y seguridad en el Distrito Capital.

Este Consejo cuenta además con la representación de las entidades sobre quienes recae la responsabilidad en el manejo de la seguridad en la ciudad.

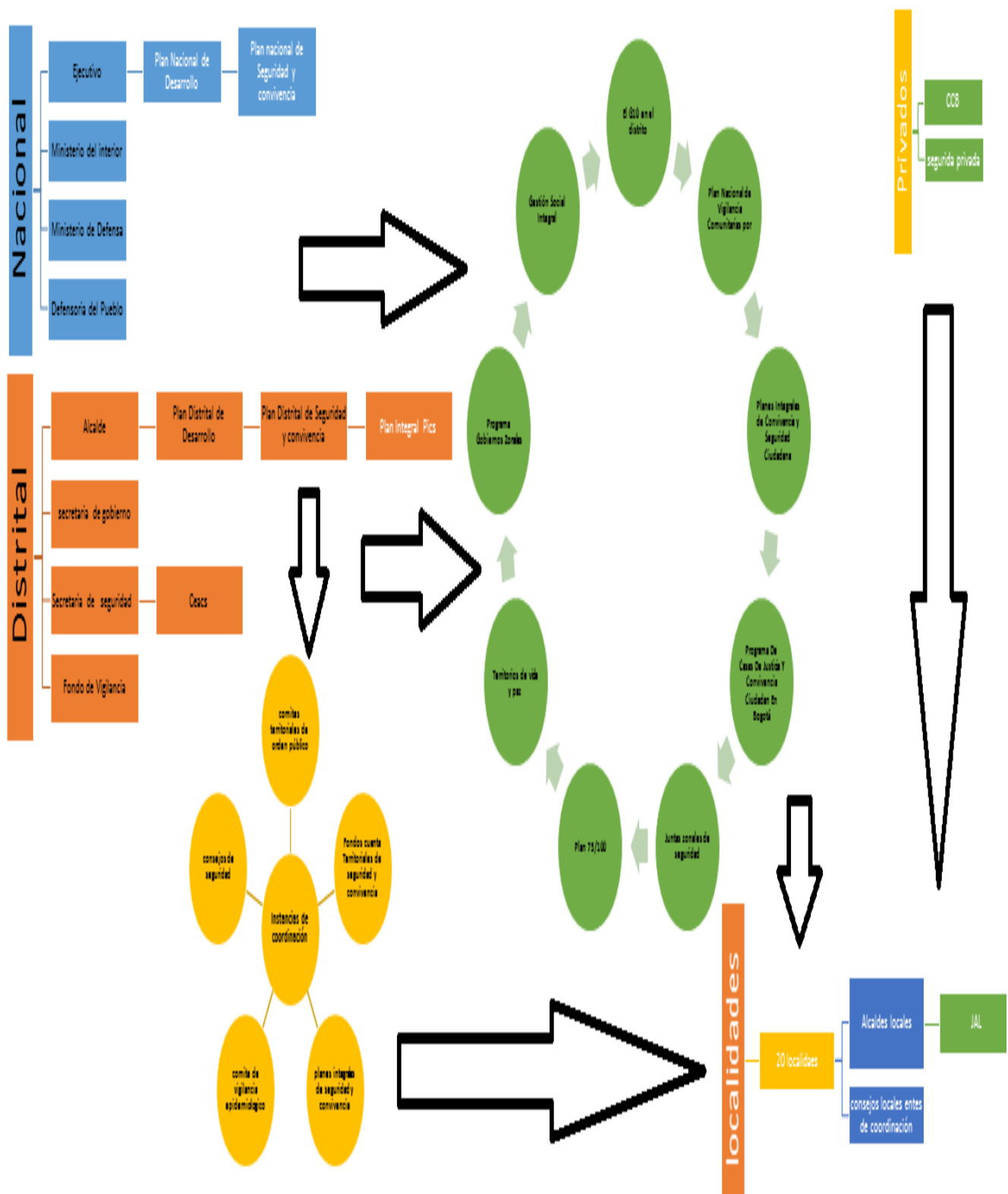


Figura 54. Mapa de actores estratégicos y procesos

Fuente: elaboración propia con base en la información recolectada en esta investigación

#### *5.2.5.3.1 Instancias de Coordinación en el Distrito*

##### **5.2.5.3.1.1 Los consejos de seguridad**

Teniendo en cuenta la responsabilidad legal y constitucional que tienen los Gobernadores y Alcaldes en los temas de seguridad y orden público; los Consejos Departamentales, Municipales, Regionales y/o Metropolitanos de Seguridad se constituyen en un instrumento importante para la gestión y manejo interinstitucional de las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad en los departamentos y municipios de Colombia. Los Consejos de Seguridad se fundamentan en el Decreto 2615 de 1991, por medio del cual se organizaron los Consejos Departamentales de Seguridad, el Consejo de Seguridad del Distrito Capital, se crearon los Consejos Regionales y Metropolitanos de Seguridad, se facultó a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público. Estos últimos se fortalecieron mediante el Decreto 2170 de 2004, por medio del cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales o Fondos Cuenta. (Policia Nacional de Colombia, 2011, p. 17)

Tabla 22. *Instancias de coordinación Ámbito Nacional*

Instancias de coordinación Ámbito Nacional	
	El Gobernador del Departamento, quien lo presidirá
	El Comandante de la Guarnición Militar
	El Comandante del Departamento de Policía Metropolitana.
Consejos Departamentales de Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS (extinguido)).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Procurador Departamental o Provincial.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Director Seccional de Orden Público o su delegado.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Secretario de Gobierno Departamental, quien hará las veces de Secretario del Consejo. (Gestión Territorial de la convivencia y seguridad ciudadana)</li> </ul>
Consejos de Seguridad	
Comités de vigilancia	
Convenios Interadministrativos de Cooperación Interinstitucional	
Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia	
Comités Territoriales de Orden Público	
Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana	
Sistemas de Información Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET)	

Fuente: elaboración propia con base en la Policía Nacional de Colombia (2011)

Teniendo en cuenta la organización territorial de Colombia el Decreto prevé la existencia en el Distrito Capital de Bogotá del Consejo Distrital de Seguridad, instancia que se ha fortalecido en los últimos años debido a que el Distrito ha evolucionado con mayor rapidez en el manejo de las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad, motivo por el que cuenta con mayor normativización de éstas instancias al respecto. (Policia Nacional de Colombia, 2011, p. 18)

“Son Funciones de los Consejos de Seguridad Departamentales, Municipales, Distritales, Metropolitanos y/o Regionales de Seguridad de acuerdo con el Decreto 2615 de 1991, las siguiente” (Policia Nacional de Colombia, 2011, p. 20):

Tabla 23. *Funciones Consejos de Seguridad*

Funciones	
Elaborar planes específicos de seguridad para afrontar, de acuerdo con las características de los conflictos en su jurisdicción, los factores de perturbación del orden público.	Establecer y mantener estrecha coordinación entre las administraciones departamentales y municipales con la policía, las Fuerzas Militares, el DAS, la Fiscalía y demás instancias responsables de la convivencia, la seguridad y del mantenimiento del orden público.
Promover la participación ciudadana con los instrumentos, organismos e instituciones que el Gobierno ha creado para tal fin.	Supervisar la ejecución de los planes de seguridad y evaluar sus resultados con el fin de adoptar los correctivos necesarios.
Asesorar a la primera autoridad departamental y municipal, en las situaciones específicas de seguridad y de alteración del orden público, para adoptar medidas correctivas que guarden estrecha correspondencia con la naturaleza y dimensión del fenómeno.	Formular recomendaciones para la preservación de los Derechos Humanos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos para lograr la convivencia pacífica.
Asegurar el intercambio permanente de información entre los diversos organismos del Estado en los ámbitos nacional y local, en todo lo que tenga relación el orden público y la seguridad	Constituir grupos de trabajo para el análisis de los problemas relacionados directa o indirectamente con la seguridad y el orden público interno de su jurisdicción.



ciudadana.	
Recomendar la realización de campañas de información pública para lograr que la comunidad participe en los programas de seguridad.	Coordinar los recursos disponibles y las acciones para combatir los fenómenos generadores de perturbación del orden público.
Suministrar a las autoridades la información necesaria sobre situaciones referentes al orden público en sus respectivas jurisdicciones.	

Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional de Colombia (2011)

#### 5.2.5.3.1.2 Consejos Metropolitanos de la seguridad

“Existencia de 8 Unidades Metropolitanas en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla, Pereira, Cúcuta y Bucaramanga, el Decreto prevé la existencia de Consejos Metropolitanos de Seguridad que estarán conformados así” (Policía Nacional de Colombia, 2011, p. 19):

Tabla 24. *Consejos Metropolitanos de Seguridad*

Consejos Metropolitanos de la seguridad (Decreto 2615 de 1991)			
Gobernador del Departamento Preside.			
<hr/>			
Alcaldes	Municipales	del	Área Metropolitana.
<hr/>			
El Comandante de la Guarnición Militar.			
<hr/>			
El	Comandante	de	la Policía Metropolitana.
<hr/>			
El Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).			

---

El Procurador Departamental.

---

El Director Seccional de Orden Público.

---

El Secretario de Gobierno del Departamento estará a cargo de la Secretaría del Consejo.

---

Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional de Colombia (2011)

El Decreto 2615 de 1991, dispone que podrán invitarse a las sesiones de los Consejos de Seguridad a otros funcionarios de la Administración Pública que tuvieran conocimiento de utilidad para el tratamiento de los temas de orden público que se analizan en el Consejo. Es importante resaltar que las autoridades departamentales y/o municipales pueden programar sesiones del Consejo de Seguridad con la participación de dirigentes cívicos, gremiales, representantes de las organizaciones comunitarias, de partidos y movimientos políticos e igualmente realizar sesiones de trabajo en veredas, corregimientos, barrios, áreas metropolitanas o regiones, con el fin de escuchar las inquietudes de los distintos sectores sociales sobre los problemas de convivencia y seguridad y establecer compromisos para la solución de los mismos de manera conjunta. Así mismo, en estos encuentros se pueden establecer las veedurías ciudadanas para el adecuado y cabal cumplimiento de los planes de acción acordados. (Policía Nacional de Colombia, 2011, p. 19-20)

#### 5.2.5.3.1.3Comités de vigilancia epidemiológica

“Es uno de los Comités de Vigilancia en Salud Pública, y a la vez es un instrumento de coordinación de la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana, reglamentado por el Decreto 3518 del 9 de octubre de 2006” (Policía Nacional de Colombia, 2011, p. 24). Según el Artículo 38, las funciones son:

Tabla 25. *Funciones Comités de Vigilancia en Salud Pública Departamentales, Distritales y Municipales Decreto 3518 del 9 de octubre de 2006*

<b>Comités de Vigilancia en Salud Pública Departamentales, Distritales y Municipales Decreto 3518 del 9 de octubre de 2006</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar el análisis e interpretación de la información generada por la vigilancia en salud pública y emitir las recomendaciones para la orientación en la toma de decisiones, diseño y desarrollo de las acciones de control de los problemas de salud de su área de jurisdicción.</li> <li>• Recomendar la formulación de planes, programas y proyectos destinados a garantizar la gestión y operación del Sistema de Vigilancia en Salud Pública en su jurisdicción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesorar y apoyar a la autoridad sanitaria territorial en la adopción, implementación y evaluación del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, de acuerdo con los lineamientos señalados por el Ministerio de la Protección Social.</li> <li>• Asesorar a la autoridad sanitaria territorial sobre la investigación en salud que se deba realizar de acuerdo a las prioridades y lineamientos establecidos por el Ministerio de la Protección Social.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la Policía Nacional de Colombia (2011)

Los Comités territoriales de orden público (Departamento y municipios), no son competencia de la presente investigación.

#### 5.2.5.3.1.4 Fondos cuenta territoriales de seguridad y convivencia (FONSET)

De acuerdo con la Policía Nacional de Colombia (2011):

La Ley 418 de 1997, prorrogada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y la Ley 1421 de 2010 ha dispuesto la creación de los Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) en todos los departamentos y municipios del país. De igual forma, las leyes antes mencionadas determinaron la creación y administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (FONSECON) que está a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia por funcionar como una cuenta especial sin personería jurídica bajo un sistema

separado de cuenta. Respecto a los Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) la Ley 1421 del 21 de diciembre de 2010, dispuso en su artículo 6to que estos tienen el carácter de “Fondos Cuenta”, señalando que “Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la Gobernabilidad local.

Debido a la importancia que revisten los temas de convivencia y seguridad ciudadana y a la necesidad de dar cumplimiento a los principios del Buen Gobierno, con relación a la destinación que se realiza de los recursos, la Ley 1421 de 2010 incluyó en el artículo 6o parágrafo único la obligación de hacer seguimiento a las inversiones que los entes territoriales realizan con los recursos de los Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) al Ministerio del Interior y de Justicia, el cual deberá diseñar en el término de tres meses de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo único artículo 9° del Decreto 399 del 14 de febrero de 2011, un sistema que le permita verificar la creación de los FONSET en las entidades territoriales y realizar seguimiento a las inversiones que las entidades territoriales realizan con los recursos de los FONSET. (p. 26-27)

Así mismo en la Ley 1421 de 2010 con el fin de promover una mayor inversión de recursos en los temas de convivencia y seguridad ciudadana, viabilizó tres nuevas modalidades para la destinación de recursos a estas materias; así:

- Por aportes voluntarios por parte de gremios y personas jurídicas, según lo reglamentado en el artículo 14 del Decreto 399 del 14 de febrero de 2011. Estos aportes que se reciben en calidad de donaciones por parte de gremios y personas jurídicas y cuyo origen lícito deberá estar debidamente soportado, solo podrán presentarse previo estudio y aprobación de los Comités Territoriales de Orden Público. Por lo anterior, los comités deberán registrar contablemente los aportes de los gremios y personas jurídicas destinadas a financiar la seguridad y la convivencia ciudadana y velarán por la correcta destinación de los recursos. Es importante resaltar que en ningún caso, los aportes se asignarán con criterio de contraprestación de servicios de seguridad y convivencia, ni podrán ser destinados

para prestar directamente servicios de convivencia o seguridad a favor de quienes lo realizan. (Policía Nacional de Colombia, 2011, p. 28)

#### 5.2.5.3.1.5 Fondo Nacional De Seguridad y Convivencia (FONSECON)

Con relación al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (FONSECON), la Ley 1421 de 2010 en el artículo 7o dispuso nuevamente la existencia del Fondo, estipulando:

Que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, con un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la Gobernabilidad local y el fortalecimiento institucional. Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6o de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público. (p. 32)

En este orden de ideas, el FONSECON financia y cofinancia iniciativas y proyectos presentados por los entes territoriales en las materias antes descritas. Al respecto vale la pena aclarar que los proyectos presentados por las autoridades de los entes territoriales son evaluados técnicamente por el comité evaluador creado por el Ministerio del Interior para tal fin. (Policía Nacional de Colombia, 2011, p. 29)

A continuación, se muestran las Instancias de Coordinación en el ámbito distrital.

Tabla 26. *Instancias de Coordinación en Materia de Seguridad*<sup>20</sup>

Instancias de Coordinación				
Denominación	Acto Administrativo	Objeto	Funciones	Participantes
Consejo Distrital De Seguridad	Decreto Distrital 734 de 1991 y Decreto Nacional 2615 de 1991	Es el espacio de coordinación en materia de seguridad en el Distrito. Viene funcionando semanalmente con los miembros previstos por los Decretos que lo rigen y con invitados según la temática a tratar.	<p>a. Analizar la situación delincriminal en la ciudad y disponer la aplicación de medidas que tiendan a restablecer y mantener la seguridad ciudadana.</p> <p>b. Propiciar programas que estimulen la solidaridad ciudadana en beneficio de la tranquilidad de todos los habitantes.</p> <p>c. Promover la organización de la comunidad y de los organismos que la representan para integrarla con las autoridades y organismos de seguridad y optimizar así la función policiaca.</p> <p>d. Mejorar la capacidad operativa de la política y de la justicia</p>	<p>El Alcalde Mayor.</p> <p>El Secretario de Gobierno.</p> <p>El Consejero de Seguridad de la Alcaldía Mayor.</p> <p>El Presidente del H. Concejo de Bogotá.</p> <p>El Director Ejecutivo del Fondo de Vigilancia y Seguridad.</p> <p>El Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá.</p> <p>El Comandante de la XIII Brigada del Ejército Nacional.</p> <p>El jefe de la Seccional Bogotá del Departamento Administrativo de Seguridad.</p> <p>El Director de la SIJIN.</p> <p>El Director de la Defensa Civil, Seccional Bogotá.</p> <p>El Director de la Policía Cívica.</p> <p>El Director de la DPAE.</p> <p>El Presidente de la</p>

<sup>20</sup> Este esquema de coordinación se replica a nivel de las localidades, y en cada una de ellas se cuenta con instancias equivalentes a las instancias distritales ya mencionadas.

			Cámara de Comercio de Bogotá. El Gerente de la Federación Nacional de Comerciantes, seccional Bogotá. Y El Presidente de la Asociación Nacional de Empresas de Vigilancia Privada o su delegado.	
Comité Sectorial de Desarrollo del Sector Gobierno Seguridad y convivencia	Decreto 194 de 2007 y Decreto 505 de 2007	Es el órgano de cohesión y coordinación del sector Gobierno por excelencia. Viene funcionando una periodicidad mensual, con los miembros previstos en el Decreto e invitados según las temáticas a tratar.	Adoptar y formular las políticas del sector. Articular la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sectoriales a cargo de las entidades que integran el sector. Verificar el cumplimiento de las políticas de desarrollo administrativo y de las que se adopten por el sector administrativo respectivo. Hacer seguimiento de la ejecución de las políticas de desarrollo administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 21 de la ley 489 de 1998, el acuerdo 21 de 1999, el Acuerdo 257 de 2006 y conforme a las políticas y directrices de la secretaría general de la Alcaldía Mayor de Bogotá Los Secretarios Técnicos de los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo deberán coordinar la implementación de los	El Alcalde o Alcaldesa Mayor de Bogotá, quien lo preside. Secretario(a) Privado. El/la Secretario(a) General. El/la Secretario(a) Distrital de Gobierno. El/la Secretario(a) Distrital de Hacienda. El/la Secretario(a) Distrital de Planeación. El/la Secretario(a) Distrital de Desarrollo Económico. El/la Secretario(a) Distrital de Educación. El/la Secretario(a) Distrital de Salud. El/la Secretario(a) Distrital de Integración Social. El/la Secretario(a) Distrital de Cultura, Recreación y Deportes. El/la Secretario(a) Distrital del Ambiente. El/la Secretario(a) Distrital de la Movilidad. Y El Secretario(a) Distrital del Hábitat. Quienes conforme a lo previsto en el artículo 45 y siguientes del Acuerdo 257 de 2006 presiden los Comités Sectoriales.

		planes maestros, según su respectivo sector, así como de los demás instrumentos y/o todas las acciones de gestión urbana que les corresponda, de conformidad con sus respectivas competencias.
Consejo distrital para la atención integral de los menores en abuso y explotación sexual.	Acuerdo 152 De 2005	<p>Coordinar esfuerzos y recursos en la promoción, prevención y atención integral de las problemáticas de violencias intrafamiliar y sexual en el Distrito Capital, mediante la elaboración, gestión y aplicación de políticas y estrategias psicosociales, pedagógicas y comunicativas que reestablezcan los derechos fundamentales de las víctimas y sus familias; Propender por la aplicación de las normas para la atención integral de las víctimas de las violencias intrafamiliar y sexual consagradas en la Constitución Política, Código Penal y demás normas relacionadas con la materia; Procurar la concertación de las instituciones públicas y privadas para el mejoramiento de la calidad de atención a víctimas de las violencias intrafamiliar y sexual; Diseñar, formular, implementar y evaluar el plan de</p> <p>El Alcalde Mayor o su delegado quien lo presidirá. El Comandante de la Policía Metropolitana o su delegado. El Comandante de la Policía de Menores. El Director del Departamento Administrativo de Bienestar Social o su delegado. El Secretario de Educación o su delegado. El Secretario de Gobierno o su delegado. El Secretario de Salud o su delegado. El Director de IDIPRON o su delegado. El Personero Delegado para los Derechos Humanos o su delegado. El Delegado de la Defensoría del Pueblo. El Delegado de los Consejeros Tutelares para la Defensa y Promoción de Derechos de Niños y Niñas. Un Representante de las organizaciones religiosas o su</p>



		atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar; Adelantar el seguimiento y evaluación del Plan de Atención Integral a Víctimas de Abuso y Explotación Sexual.	delegado, con sede en Bogotá. Un Representante de las organizaciones no gubernamentales que trabajen con la población víctima de violencia intrafamiliar y/o sexual en Bogotá. Un Representante de la población víctima de violencia intrafamiliar y/o sexual en Bogotá. Un Representante de las instituciones prestadoras de servicios de salud, un Representante de las administradoras del régimen subsidiado y un Representante de las empresas sociales del Estado, con sede en Bogotá. Un representante de la Oficina de Mujer y Género de la Alcaldía Mayor de Bogotá.
Comité de orden público.	Artículo 12 Decreto 2615 de 1991	Los Consejos de Seguridad y los Comités de Orden Público, deberán ejercer sus funciones subordinados a las orientaciones que en materia de orden público dicte el Presidente de la República.	Coordinar el empleo de la Fuerza Pública y la puesta en ejecución de los planes de seguridad. El Alcalde del Distrito Capital. El Comandante de la guarnición militar. El Comandante de la Policía Metropolitana. El Subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.
Comité de seguridad, para coordinar acciones con el nivel nacional.	Instancia creada en la administración moreno, pero no cuenta con normativización de creación. Instancia informal.		
Comité de vigilancia	El Comité creado por este Decreto tendrá como objetivo		El Comité está integrado de la

epidemiológica de lesiones de causa externa.	esencial utilizar la información sobre lesiones de causa externa producida por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Consejería de Seguridad, y el observatorio de Cultura Ciudadana para unificar la información y el análisis de tendencias y como resultado proponer medidas de manejo, control y prevención que busquen disminuir la violencia y la accidentalidad en el Distrito Capital.	siguiente manera: 1° El Alcalde Mayor o su Delegado quien lo presidirá. 2° Un Delegado del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forenses, quien tendrá a su cargo la Secretaría del Comité. 3° El Consejero de Seguridad. 4° El Secretario de Salud o su Delegado. 5° El Director Seccional de Fiscalías para Santa Fe de Bogotá, o su Delegado. 6° El Comandante de la Policía Metropolitana de Santa Fe de Bogotá, o su Delegado. El Representante de observatorio de cultura urbana.
Comité distrital sistema distrital de casas de Justicia y convivencia	Comité informal de seguimiento a la implementación del programa Casas de Justicia en Bogotá	
Consejo de Locales de Gobierno	Los Consejos Locales de Gobierno, son una instancia de coordinación y articulación de las estrategias, planes y programas que se desarrollen en la localidad, así como de la acción de las entidades distritales en lo local, la territorialización de la política	a) Concertar el despliegue territorial de las políticas y recursos del sector central y descentralizado en la localidad. b) Contribuir a la construcción de indicadores y criterios de territorialización de la política y de la inversión distrital en las localidades. c) Apoyar y asesorar al alcalde (sa) local para la toma de decisiones.
	Decreto <u>098</u> de 2002, y modificados por el Decreto <u>124</u> de 2005 Decreto 340 de 2007	El Alcalde (sa) Local, quien lo presidirá. El Coordinador Administrativo y Financiero de la localidad. El Coordinador del Grupo Normativo y Jurídico de la localidad. El Comandante de Policía de la localidad. Los representantes de los Sectores Administrativos de Coordinación que el Alcalde o Alcaldesa

<p>distrital en las localidades, y el seguimiento y control de su ejecución.</p>	<p>Para ello acordará la periodicidad con la cual las entidades suministrarán a la Alcaldía Local, de manera obligatoria, la información actualizada sobre los diagnósticos locales, las acciones e inversiones que realicen en la localidad. Igualmente, las instituciones brindarán el apoyo técnico necesario para que dicho proceso de toma de decisiones sea el adecuado.</p> <p>c) Organizar y dirigir la identificación de las problemáticas de la localidad y formular las estrategias de intervención conjunta entre el sector local y los sectores central y descentralizado, a partir del plan de desarrollo distrital y local.</p> <p>e) Ejecutar y monitorear las estrategias de coordinación política, técnica y operativa que se acuerden entre los sectores central y descentralizado por servicios, y las localidades para el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo distrital y local.</p> <p>f) Impulsar los procesos de gestión social integral, entendidos como estrategias de coordinación interinstitucional a</p>	<p>Local estimen pertinente.</p> <p>Los demás servidores y servidoras públicos que el Alcalde o Alcaldesa Local determine.</p> <p>Parágrafo Primero. El Consejo no podrá sesionar sin un mínimo de nueve (9) miembros.</p>
--	--	--

través de los cuáles se garantice la complementariedad de funciones y recursos de las entidades distritales y de los sectores central, descentralizado y local en la resolución de las problemáticas relevantes.

g) Evaluar la ejecución de los presupuestos de inversión de las entidades distritales en la localidad y del presupuesto local.

h) Proponer mecanismos para fortalecer los sistemas de información, comunicación y difusión de la gestión local involucrando a todos los sectores de la administración.

i) Apoyar el proceso de rendición de cuentas de la administración local y promover la participación y el control ciudadano.

j) Elaborar anualmente los Planes de Acción Local del Consejo, adelantar las acciones necesarias para su cumplimiento y realizar su correspondiente seguimiento.

Consejos Locales de Seguridad,	Decreto 665 De 2000	Crear en cada una de las 19 localidades urbanas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, un Consejo Local de Seguridad, con el	a) Formular, aprobar, tramitar y remitir a la Secretaría de Gobierno, para ejecución, evaluación y seguimiento, los Planes Integrales de Seguridad para la Localidad.	El Alcalde Local. El Comandante de estación de Policía. Un representante de la Junta Administradora Local. El Secretario General de las Inspecciones de
	Decreto 064 de 2006		b) Analizar	Policía de la localidad.

fin de que analice periódicamente, la presencia de conductas que afectan la convivencia pacífica en su jurisdicción y adopte los planes y programas tendientes a su control.	<p>mensualmente en forma cualitativa y cuantitativa las situaciones de seguridad y convivencia de la respectiva localidad.</p> <p>c) Adoptar las medidas pertinentes desde lo local encaminadas a la prevención, control y la mitigación de la actividad violenta, delictiva y contravencional en su jurisdicción.</p> <p>d) Proponer por escrito a las autoridades del orden Distrital medidas específicas que se consideren pertinentes para contrarrestar la problemática de inseguridad</p> <p>e) Promover, coordinar y apoyar proyectos y programas que desde lo Local busquen incrementar la seguridad.</p> <p>f) Proponer en que rubros puede invertirse recursos locales en materia de seguridad, teniendo en cuenta los criterios consagrados en el Estatuto Orgánico de presupuesto del Distrito.</p> <p>g. Establecer indicadores de medición y seguimiento que permitan evaluar la integralidad de la Política de Seguridad a nivel Local.</p> <p>h). Generar escenarios de participación ciudadana para la</p>	<p>El Coordinador de Seguridad o el Coordinador normativo, de la Alcaldía Local.</p> <p>El Delegado de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Gobierno.</p> <p>El Gerente del Consejo Local de Política Social.</p> <p>Comité de Coordinación Local Sistema Distrital de Casas de Justicia</p> <p><i>Cada Localidad</i> también cuenta con otros espacios de coordinación de políticas, como son:</p> <p>Consejo local para la atención integral a víctimas de la violencia intrafamiliar, la violencia y explotación sexual.</p> <p>Comité local para la atención integral a víctimas de la violencia intrafamiliar, Violencia y explotación sexual.</p> <p>- Consejo local de política social. CLOPS</p> <p>-.Consejo local de gobierno.</p>
--	---	---

		<p>identificación de los problemas de convivencia y seguridad de la Localidad.</p> <p>i) Las demás que determine la Ley.</p> <p>Los Consejos Locales de Seguridad sesionarán en las instalaciones de la Alcaldía Local, de manera ordinaria una vez por mes y de forma extraordinaria cuando sobrevengan hechos que afecten de manera notoria la localidad.</p>
Juntas zonales de seguridad	Acuerdo 321 de 2008	<p>“Por el cual se establecen las Juntas Zonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se dictan otras disposiciones”.</p>

Fuente: elaboración propia con base en la información del Plan Integral de Seguridad para Bogotá 2007-2017

Según el proyecto de Plan Integral de Seguridad 2007/2017, se podría establecer que se ha desbordado la creación especializada de Comités y Consejos, lo que genera un reto adicional pues exige la coordinación, ya no sólo entre las entidades, sino entre los Consejos y Comités mismos.



## **CAPITULO VI. PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA**

### **6.1. El G10 en el Distrito**

El Grupo de Fortalecimiento de la Seguridad Local G-10 durante la administración garzón, tuvo el objetivo fundamental de desarrollar la institucionalidad local en torno a la construcción y consolidación de procesos de gestión de seguridad ciudadana.

Funcionalmente, el G10 se ha ocupado de asesorar a los alcaldes de turno en todo lo pertinente a la seguridad y la convivencia; de participar activa, proactiva y técnicamente en los Consejos Locales de Seguridad (Espacio idóneo para la toma de decisiones en materia de seguridad); de crear y promover espacios de comunicación entre la comunidad y la institucionalidad local; de difundir e intermediar las políticas y directrices distritales en el ámbito local y transmitir las situaciones y necesidades locales a la administración central y en particular, desatar y promover procesos participativos de la comunidad para construir la seguridad con corresponsabilidad. Bogotá, es un claro ejemplo de la efectividad de realizar políticas públicas sostenibles, desde lo local, con sostenibilidad, continuidad y dentro del marco del desarrollo estratégico urbano. (Proyecto de Ley del Senado 240, 2008 p. 5)

Para finales de 2007, el alcalde Garzón había logrado consolidar aspectos importantes de la política de seguridad ciudadana entregando indicadores realmente bajos con unas tasas por 100.000 habitantes de 18.1 homicidios comunes; no obstante, para el alcalde Garzón, la implementación de las políticas en lo local constituía el espacio para la previsibilidad, el ajuste y el manejo de las políticas locales de seguridad y convivencia y de tratamiento de conflictividad entre los ciudadanos. Para lograr este objetivo, la alcaldía creó el denominado grupo G10, que buscaba fortalecer las políticas de seguridad desde lo local, implementando las políticas diseñadas desde la Alcaldía, y que debían ser ejecutadas por los alcaldes locales. (Osorio, 2010, p. 59)



## **6.2. Programa las juntas zonales de seguridad**

Las Juntas Zonales de Seguridad son una instancia participativa y de comunicación, desarrollada bajo el enfoque de Seguridad Humana, donde la seguridad policiva es complementada con el estudio de los factores de violencia, tales como: el hambre, el desempleo y la pobreza. En este sentido, la sincronización de esfuerzos entre las distintas entidades y su articulación con la comunidad, es fundamental para el desarrollo de estrategias encaminadas a reducir los factores sociales de violencia. Cabe resaltar que, el establecimiento de canales directos de comunicación, para la resolución pacífica de conflictos, genera percepción de alta seguridad en la ciudad (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2012).

En este orden de ideas, la Seguridad Humana contempla la solución de los problemas - factores sociales- de violencia, por medio del establecimiento de canales de comunicación entre comunidad y autoridades locales. Sin embargo, se desconoce si las autoridades locales están en la capacidad de materializar alternativas de solución a las problemáticas identificadas por la ciudadanía.

Con el objetivo de realizar una evaluación comparativa, del proceso de aplicación y la gestión de la iniciativa de Juntas Zonales de Seguridad, se establecerán tres momentos:

1. Inclusión de la iniciativa de Juntas Zonales de Seguridad en la agenda política distrital
2. Criterios de formulación de la iniciativa de Juntas Zonales de Seguridad
3. Implementación y efectos de la iniciativa de Juntas Zonales de Seguridad

Tabla 27. *Soportes Normativos*

Soportes Normativos	
Acuerdo 489 de 2012	“Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá Humana”.
Acuerdo 308 de 2008	“Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2008 – 2012 Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”
Decreto 657 de 2011	"Por el cual se adopta la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana y se armonizan los procedimientos y mecanismos para la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana –PICS- del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.
Proyecto de Acuerdo 128 de 2008	Concejal Bogotá - Orlando Parada Díaz. Exposición de motivos del. Bogotá.
Acuerdo 321 de 2008	“Por el cual se establecen las Juntas Zonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se dictan otras disposiciones”.
Proyecto de Acuerdo 152 de 2012	“Por medio del cual se crea el Sector Administrativo de Coordinación de Seguridad, se crea la Secretaría Distrital de Seguridad, se modifica el Acuerdo 257 de 2006, y se dictan otras disposiciones”.

Fuente: elaboración propia en base en información de la Veeduría Distrital.

### 6.3. Plan 75/100

A principios de 2014, la Administración de Gustavo Petro lanzó el Plan 75/100 como una estrategia integral de priorización y focalización para Bogotá. Según la Administración, esta estrategia se “estructura en el fundamento de la política pública distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana: PICSC 2013-2023”. Dicha política presenta una evolución conceptual y metodológica de proyectos como las Zonas de Atención Integral (ZAICS) creado en la Administración de Samuel Moreno y el proyecto Sur de Convivencia de la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón.

Las ZAICS son zonas definidas no solo por los delitos que ocurren en la zona, sino que vinculan otras conflictividades que fomentan los problemas de convivencia en el territorio. En estas zonas se pretendía articular la intervención de las instituciones y las secretarías del Distrito, con el fin de asignar responsabilidades e intervenciones territoriales para solucionar las problemáticas identificadas. En esa misma línea, el proyecto Sur de Convivencia identificó unas UPZ para intervenir en las problemáticas del entorno, aplicando los principios de la prevención situacional.

Con recursos de cooperación internacional de la KFW de Alemania, la Administración de Luis Eduardo Garzón y posteriormente la de Samuel Moreno, crearon un proyecto en el marco de mejoramiento de barrios que pretendía renovar las condiciones de calidad de vida, entre ellas, las de seguridad y convivencia, mediante la prestación de servicios públicos, adecuación de vías y espacio público, y la construcción de infraestructura comunitaria. Estas dos estrategias ejecutaron varios proyectos en las zonas seleccionadas pero no se tiene una evaluación que permita establecer su impacto en la mejora de las condiciones de la seguridad. Así mismo, no se conocen los estudios técnicos que dieron paso al plan 75/100 que incorpora algunas zonas diferentes a las que se venían interviniendo y de las cuales se tenían diagnósticos e intervenciones previas.<sup>21</sup> (Observatorio de Seguridad en Bogotá, 2008, p. 18-19)

El plan 75/100 terminó, a juicio de funcionarios de la Secretaría de Gobierno, por las siguientes razones:

- El plan 75/100 no contó con una actuación articulada de las diferentes secretarías de la administración distrital.
- Las secretarías que debían orientar recursos para la financiación de actividades enmarcadas en este proyecto, no lo hicieron, en algunos casos porque sus recursos ya habían sido asignados y ejecutados en otros asuntos.

---

<sup>21</sup> El PICSC en la sección correspondiente a la Priorización para la Intervención Territorial identifica siete delitos y prioriza, con base en información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y de la Policía Nacional correspondiente al año 2012, las Unidades de Planeación Zonal (UPZ) en las que se presentan mayor número de casos. En particular, identifican: 7 UPZ donde se concentra el 28 por ciento del homicidio, 6 UPZ donde se concentra el 24 por ciento de las lesiones personales, 6 UPZ donde se concentra el 19 por ciento del hurto a personas, 6 UPZ donde se concentran el 22 por ciento de los hurtos a residencias, 5 UPZ donde se concentran el 15 por ciento de los hurtos a vehículos y 8 UPZ donde se concentran el 26 por ciento de los hurtos a motos. Algunas de estas UPZ identificadas se repiten para más de un delito y en el caso del último delito, tráfico de estupefacientes, no presentan el cálculo del número de UPZ y su aporte a la ciudad.

- Desde la visión de la actual secretaría, es necesario alcanzar la unidad de UPZ, por lo cual desaparecen los 75 barrios y se llega a 24 territorios priorizados. Los expertos que hicieron referencia al tema de 75/100 coinciden en establecer que el programa es una buena estrategia, pero presenta problemas en su diseño y ejecución. Frente al diseño se cuestiona los criterios para la focalización y frente a la ejecución, la falta de articulación entre las diferentes entidades del Distrito para implementar un programa como estos. (Observatorio de Seguridad en Bogotá, 2008, p. 23)

#### **6.4. Territorios de vida y paz**

Los Territorios de Vida y Paz se consideraron como:

Un programa de organización y movilización social y de coordinación interinstitucional que comprometían los 100 cuadrantes con las cifras más críticas de delincuencia. Estos territorios tendrán intervenciones en infraestructura, creación de cultura de paz, seguridad humana, generación de empleo y apoyo a la economía popular; reducción de la segregación social y fortalecimiento del tejido social. Bajo la perspectiva de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia, un Territorio de Vida y Paz se define como aquel en el que las ciudadanas y los ciudadanos puedan gozar y alcanzar niveles de bienestar, seguridad y convivencia social, que les garantice el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, y el propósito es el de garantizar y promover en el Distrito este tipo de territorios. El territorio de vida y paz, acogiendo enfoques de tipo territorial, poblacional y diferencial, pretende, mediante la promoción de una convivencia ciudadana pacífica, la prevención, el control del delito y el crimen, superar condiciones reales y percibidas relativas a la seguridad que afectan directamente a poblaciones y territorios, limitando su acceso a oportunidades y generando círculos perversos de segregación, exclusión e inseguridad. (Secretaría Distrital de Gobierno, 2013, párr. 1-2)

A su vez, la Secretaría Distrital de Gobierno (2013) afirma que:

El programa considera en algunos de los casos la necesidad de la implementación de estrategias policivas y de justicia para la restitución de condiciones de seguridad y convivencia, reconoce también la necesidad de promover condiciones de desarrollo integral y de nivelación de condiciones y derechos de las poblaciones que habitan los territorios. En este sentido el programa planifica la intervención mediante seis ejes temáticos orientadores de la acción que son:

1. Entorno e Infraestructura Social para la Paz y la Convivencia
2. Niñez y Juventud Constructoras de Paz
3. Cultura y Fortalecimiento de Identidades
4. Economía Popular y Generación de Empleo e Ingresos
5. Reducción de Segregación y Fortalecimiento del Tejido Social
6. Seguridad y Convivencia Humanas para la Vida Digna

Los ejes temáticos identificados se adelantan mediante tres líneas estratégicas que orientan la gestión:

1. Articulación Interinstitucional
2. Generación, potenciación y fortalecimiento de la organización, movilización y capacidades sociales en el territorio.
3. Estructuración y aporte a un modelo integral de lectura, acción y seguimiento a la dinámica seguridad/inseguridad y convivencia en la ciudad.

Lo propuesto en los ejes temáticos y las líneas estratégicas implica una fuerte dinamización de la acción intrainstitucional e interinstitucional que movilice acciones pertinentes, suficientes y sostenibles hacia los territorios priorizados. Adicionalmente, una gestión para la movilización y la participación ciudadana con decisión.

La selección de los territorios a ser intervenidos se basó en el informe “Análisis Criminológico Temático – Diagnóstico Sectores de Mayor Criminalidad Año 2012” del Observatorio de Delito de la Policía Metropolitana de Bogotá. En este informe, también se seleccionaron otros que por razones objetivas del análisis de la Administración Distrital se consideraron en la priorización. Finalmente, se incorporaron en el marco del Programa, territorios sobre los que viene trabajando el Programa SUR de Convivencia por el convenio

suscrito entre la Administración Distrital y el Banco Alemán KFW, que igualmente planifica intervenciones integrales.

De esta forma los territorios sobre los que actualmente se trabaja son los siguientes:

- El Programa Territorios de Vida y Paz; este programa se desarrolló en la Secretaría Distrital de Gobierno hacia el mes de octubre de 2012. A la fecha se cuenta con un documento que orienta la gestión del programa a la luz de lo planteado en el Plan de Desarrollo Distrital y su apuesta política de superación de las condiciones de exclusión y segregación.
- Territorios vinculados del Programa SUR de Convivencia: los cuales tienen contrato con el Banco Alemán y alianza con otras Entidades Distritales, con las cuales se han suscrito convenios. El programa viene adelantando acciones, como la instalación de escuelas deportivas para jóvenes en fútbol y deportes urbanos, la construcción de parques con el IDRD, entre otras. Se desarrollan procesos con familias con problemáticas de violencia intrafamiliar en convenio con la Secretaría de Integración Social del Distrito. Finalmente y con recursos de donación de este convenio, se adelantan procesos contractuales que den vía libre al desarrollo de iniciativas comunitarias, como organizaciones para los sectores y grupos juveniles.
- Otros Territorios Distritales: en este rubro se excluyen los territorios del sur. En estos se han desarrollado diversas estrategias como la del territorio del Bronx, en la cual se articularon acciones para la atención integra (salud, tratamiento de adicciones, alimentación, saneamiento, etc.), principalmente a habitantes de la calle con problemas de adicción, niños, niñas, adolescentes y aún familias que se encuentran en él. Adicionalmente, teniendo en cuenta que la problemática que se concentra en el Bronx es de impacto Distrital, se adelantan trabajos en la UPZ Sabana, en la localidad de Mártires y en la de Santafé dado la magnitud de este problema social.
- Territorio de Ciudad Bolívar: en este territorio, los primeros procesos de gestión que actualmente se adelantan, se han concentrado en la recuperación del parque Ilimani y la recuperación de cauces de la Quebrada de Limas. Estos procesos se

han realizado con base a la gestión comunitaria a partir del proyecto “recuperación de residuos sólidos”. El equipo de Territorios de Vida y Paz acompaña y dinamiza la gestión interinstitucional para consolidar el proceso organizativo hacia esta iniciativa. En su primera etapa y mientras el programa se desarrolla en su totalidad, se avanza en el proyecto de recuperación de la calidad de suelos en cauces de quebradas tratando residuos orgánicos. Adicionalmente se adelantó la coordinación interinstitucional para organizar un esquema de acción que viabilice el cumplimiento de lo comprometido por el Distrito. Otro de los temas planificados como prioritarios en esta localidad, se relaciona con los proyectos para la generación de ingresos, los cuales vinculen la población joven.

- Territorio de María Paz: ubicado en la localidad de Kennedy. En él se plantea un proyecto para la superación de condiciones de exclusión y marginalidad de la población de “coroterios” del barrio María Paz. El plan de trabajo para este sector, además de integrar acciones de cada uno de los componentes del programa, planifica centralmente la intervención con la población mencionada. El esquema de intervención aún se está estructurando. Otros territorios que están consolidando su plan de acción son: el Rincón de San José en Bosa, con una propuesta central para la construcción de un barrio para los habitantes de este sector, quienes son básicamente personas dedicadas al reciclaje, en condiciones de alta vulnerabilidad social. Otros procesos de intervención integrales hacia el desarrollo social, están en construcción (generación de ingresos, derechos de niños y niñas). Actualmente se están consolidando los planes de cada territorio y se está consolidando la relación interinstitucional para la llegada de los programas a los territorios de vida y paz. (párr. 8-17)

“El programa Territorios de Vida y Paz, tiene focalizadas 32 zonas de intervención, caracterizadas por sus elevados índices de vulnerabilidad social y económica, así como por sus elevados índices de violencia y conflictividad; distribuidas en 12 localidades del Distrito Capital” (Secretaría Distrital de Gobierno, 2015, p. 8), de la siguiente forma:

Tabla 28 *Territorios de Vida y paz*

Nombre de la UPZs	Localidad
UPZs Libertadores, San Blas y la Gloria	Localidad de San Cristóbal
UPZs Diana Turbay, Marco Fidel Suarez y Marruecos	Localidad de Rafael Uribe Uribe
UPZs La Flora, Danubio, Gran Yomasa, Alfonso López, y Comuneros	Localidad de Usme
UPZs Lucero, Tesoro, Ismael Perdomo, Jerusalén y San Francisco	Localidad de Ciudad Bolívar
UPZs Verbenal y San Cristóbal Norte	Localidad Usaquén
UPZs Las Cruces, Lourdes y Macarena	Localidad Santa Fe
Barrio Egipto	Localidad Candelaria
UPZs Corabastos, Patio Bonito y Gran Britalia	Localidad Kennedy
UPZs Bosa Occidental, Bosa Central y El Porvenir	Localidad Bosa
UPZs Rincón y Tibabuyes	Localidad Suba
UPZ Sabana	Localidad Mártires
Barrio Unir II	Localidad Engativá

Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría Distrital de Gobierno (2015)

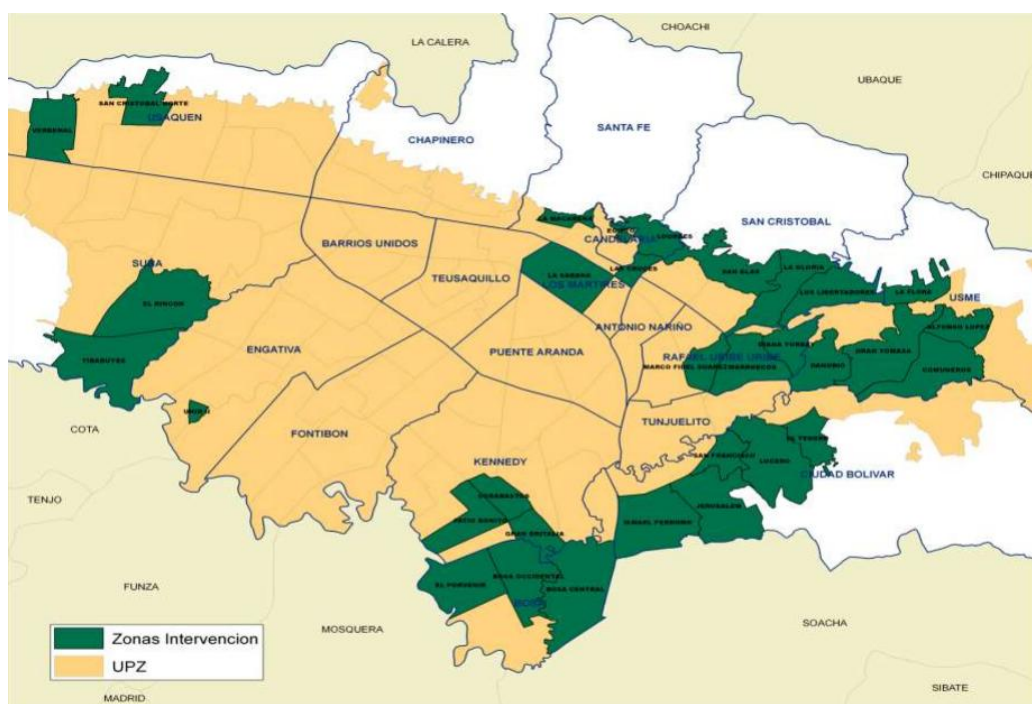


Figura 55. Zonas de Intervención Territorios de Vida y paz

Fuente: tomado de Secretaría Distrital de Gobierno (2013)



#### **6.4.1. Promoción de la Gobernabilidad Local**

Este componente en el programa de Territorios de Vida y Paz busca fortalecer la relación institución – comunidad, generando credibilidad en las acciones del distrito y promoviendo una relación de confianza que permita consolidar estos dos aspectos en los territorios. Mediante esta estrategia se busca aportar a la construcción de Cultura de Paz en el entorno local y promover el disfrute efectivo de los derechos en la ciudad. Para ello, se propone focalizar la actuación de las entidades distritales en territorios específicos, combatir la segregación social, y transformar aquellos imaginarios sociales y prácticas culturales que minan la dignidad y coartan la calidad de vida de una buena parte de la ciudadanía. El programa incentiva el protagonismo de los pobladores locales en la revitalización del tejido social y la promoción de comunidades de convivencia. En la actualidad, se ha beneficiado 4.500.000 habitantes mediante:

- Centros de reconciliación en 4 localidades, donde se benefician más de 8.300 personas; 575 líderes vinculados.
- Escuelas de perdón y reconciliación para jóvenes, con la participación de más de 600 líderes comunitarios.
- Fortalecimiento de la justicia comunitaria y en equidad. Formación de 200 conciliadores en equidad.
- Más de 4.800 niñas, niños y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social y económica, vinculados a las casas de Convivencia y Paz.
- 230 jóvenes vinculados al proyecto Jóvenes Constructores de Paz y Defensores de la Vida, como promotores de convivencia pacífica y mediadores de conflictos.
- 6.200 personas sensibilizadas en torno a acciones que favorezcan la paz y la no violencia (Secretaría General de Gobierno Distrital, 2015, p. 12-13).

#### **6.5. Gestión Social Integral**

La Gestión Social Integral como estrategia de ciudad, atendiendo a las particularidades territoriales, fue propuesta en el Gobierno de Samuel Moreno, partiendo del reconocimiento de un déficit histórico con los habitantes de la ciudad, en términos del desarrollo de la autonomía de los bogotanos. Desde la Secretaría de Integración Social se implementan las estrategias según el cumplimiento de su Misión:

Liderar el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, dirigidas a mejorar las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas en Bogotá, a través de la gestión social integral que permita desde los territorios vivir una ciudad de derechos”, y en su plan estratégico definiéndola como su principal Reto: Establecer la gestión social integral como estrategia fundamental para intervención en los territorios, tanto al interior de la SDIS como en el Distrito. (Secretaría Distrital de Integración Social, 2011, p. 8)

A su vez, “en desarrollo de la misma definición de la estrategia se establecen cinco componentes que parten de los aspectos: Territorio, Transectorialidad, Desarrollo de Capacidades, Participación y Presupuesto” (Secretaría Distrital de Integración Social, 2011, p. 9).

En síntesis, de acuerdo con la Secretaría Distrital de Integración Social (2011), se parte del desarrollo de los cinco componentes y de cinco procesos para implementar la gestión social integral, dichos aspectos permitieron, en abril del 2009, el establecimiento de acuerdos entre los diferentes sectores de la administración distritales, enmarcados en los siguientes puntos:

1. Fortalecer el trabajo conceptual frente a derechos, democracia y territorio: el cual consiste en adoptar el ejercicio de 14 núcleos de derechos, iniciando por integración social y analizar otros núcleos desarrollados desde otros sectores. Adicionalmente, trabajar el material entregado en la caja de herramientas para la gestión social integral.
2. Unificar las metodologías para el ejercicio de lectura integral de realidades desde el punto de derechos, partiendo de las metodologías de cada sector.
3. Tener en cuenta la definición de territorio social y la clasificación que se acuerde en cada localidad desde las concertaciones en los consejos locales de gobierno.
4. Reestructurar la manera como el estado propicia la participación ciudadana desde la comisión intersectorial de participación.
5. Crear mecanismos para garantizar espacios de participación y lograr su sincronía; contemplando los alcances de la institucionalidad, así como expectativas y tiempos comunitarios. Unificando mesas de calidad de vida, mesas de concertación, juntas zonales de seguridad y convivencia, mesas territoriales. Todo

ello, con el fin de lograr su articulación en el proyecto en marcha de espacios cívicos.

6. Avanzar en la transformación de la disposición de los presupuestos al interior de las instituciones, adecuándolos a las demandas de los territorios sociales.
7. Apropiar metodologías adecuadas a las dinámicas de la comunidades, transformar el diálogo y re-evaluar la formación de estas mismas.
8. Fragmentar las barreras institucionales, facilitando el intercambio y el acceso a la información.
9. Avanzar en temas de descentralización, planeación, presupuesto local y distrital. Esto en el marco de la comisión de fortalecimiento, desarrollo local y el comité de descentralización.
10. Avanzar en el ajuste de los equipos transectoriales por territorio; trabajar con asuntos locales, con equipos de Planeación-UEL.
11. Retomar el proceso de lectura integral de realidades-necesidades, para plantear las respuestas integrales y ajustar las metas.
12. Desarrollar herramientas de información dirigidas hacia la creación de un sistema de información. (p. 10-11)

#### **6.5.1. Abordaje de población en territorio**

En este apartado, resulta relevante el avance del proceso de territorialización en el Distrito, que contando con 117 Unidades de Planeación Zonal, hoy precisa 87 territorios sociales para la implementación de la estrategia de Gestión Social Integral concertados en los Consejos Locales de Gobierno.

La mayoría de las localidades de Bogotá realizaron la definición de sus territorios sociales con base en criterios institucionales, que posteriormente se validaron en escenarios como el Consejo Local de Gobierno y el Consejo Local de Política Social. Solo en un porcentaje menor de localidades hubo una participación que se puede calificar como mixta, entre instituciones y comunidad, para realizar esta definición. (Secretaría Distrital de Integración Social, 2011, p. 12)

Tabla 29. Abordaje de población en Territorio

Núcleos Problemáticos- Temas Generadores	Priorización en Territorios sociales	Agrupación
Seguridad	56 Territorios	Protección a la vida
Ambiente sano	42 Territorios	
Vivienda		Participación del Desarrollo
Movilidad		

Fuente: elaboración propia con base en la Universidad Nacional de Colombia (2012)

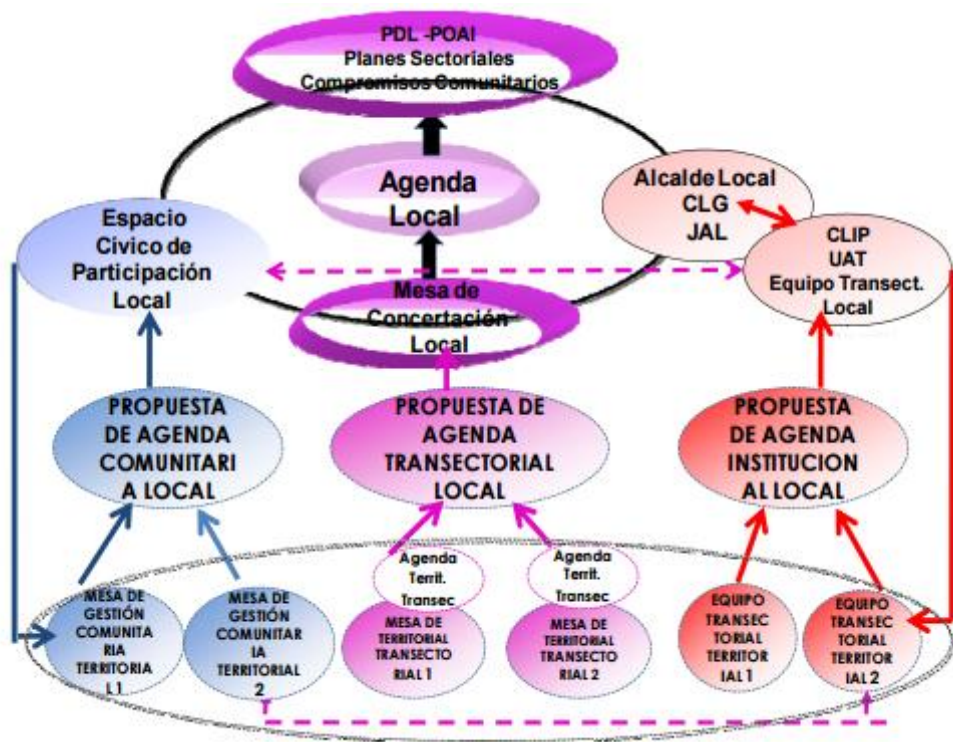


Figura 56. Ruta de participación en la Gestión Social Integral

Fuente: tomado de Secretaría Distrital de Integración Social (2011)

## 6.6. Programa Gobiernos Zonales

El Gobierno Zonal en el “Eje 3., estipula:

Una Bogotá que defiende y fortalece lo público, en el Programa: “Bogotá Humana participa y decide”, y el “Proyecto Garantía y fortalecimiento de capacidades y oportunidades para la participación de movimientos y expresiones sociales, comunitarias, comunales y nuevas ciudadanías en los asuntos públicos de la ciudad” (art. 36<sup>a</sup>). Asimismo, en el programa “Fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios”, Proyecto: Reorganización de las estrategias de intervención de los sectores en las localidades” (art. 37<sup>a</sup>). (Secretaría de Gobierno de Bogotá, 2014) (Secretaría Distrital de Integración Social, 2012, p. 3)

Cabe destacar que, el Gobierno Zonal se denomina gobierno, porque permite administrar, en ocasiones, en conjunto con la Alcaldía Local desde la Instancia de Articulación y Coordinación, los trece sectores del Distrito como son los Consejos Locales de Gobierno, y la Ciudadanía (Secretaría Distrital de Integración Social, 2012).

Con base en lo anterior y en la perspectiva del Plan de Desarrollo Distrital de “Fortalecer la gestión de las Alcaldías Locales con mayor eficiencia y medición de impactos”, es pertinente la implementación de una estrategia de gestión política en la ciudad, que haga viable y posible el cierre de las brechas e inequidades, contribuyendo así al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de sus ciudadanos. La estrategia de gestión política en la ciudad, se inscribe en la puesta en marcha de las políticas públicas y coloca al ser humano en el centro de preocupaciones del Gobierno Distrital, abordando al ciudadano como sujeto de derechos, con potencialidades y capacidades independientes de su condición social, económica, étnica, cultural, religiosa, política o de género.

Teniendo en cuenta las particularidades y características de cada territorio, tanto la implementación de las políticas como la intervención institucional integral, deben ser diferenciadas, respondiendo al diagnóstico de las condiciones de vida de la población y el estado de afectación de derechos en cada territorio. Esta caracterización, construida con participación activa, permitirá una mejor y certera aproximación a las realidades sociales del

territorio. En el marco del fortalecimiento institucional, la estrategia de gestión política en la ciudad, se soporta en los principios de la descentralización política, desconcentración y democracia y propone la construcción de territorios solidarios que transforman la función pública en pro de los intereses de los ciudadanos, es decir, la administración pública se concibe como instrumento de la comunidad para garantizar sus derechos, en un sentido incidente de la democracia en el que los ciudadanos deciden. Lo territorial opera en esta lógica como escenario fundamental para la consolidación de la estrategia de gestión (Plan de Desarrollo 2012-2016).

En este sentido, la estrategia de Gobiernos Zonales busca renovar la participación ciudadana y ejercer la democracia participativa de manera real en la ciudad, devolviendo el poder de decisión a la ciudadanía en asuntos primordiales del gobierno urbano. Es un ejercicio para establecer una relación de diálogo y responsabilidad entre la ciudadanía y la administración pública, que permite la construcción colectiva de nuevas estrategias de gestión y ejercicio de la política, involucrando a la población en el uso y goce del espacio público, reconociendo nuevas ciudadanías, para el mejoramiento de las diversas problemáticas que aquejan a la población. Con los Gobiernos Zonales, se busca también reducir la discriminación, segregación y desventaja estructural de grupos poblacionales para el acceso a la participación y a las políticas públicas. Un Gobierno Zonal es Gobierno, en cuanto remite a la capacidad de liderar, de conjunto con la Alcaldía Local, el Consejo Local de Gobierno y la Ciudadanía; y es Zonal, en cuanto se ubica en los límites trazados desde la planeación político administrativa a las Unidades de Planeación Zonal, que a su vez identifica una construcción social e histórica del Territorio en la Ciudad Capital. (Secretaría Distrital de Gobierno, 2015, p. 42-43)

Se entiende entonces el Modelo de Gobierno Zonal como una estrategia transversal y multidimensional a los sectores, los cuales, junto con la participación activa de la comunidad, coordinan soluciones integrales a las problemáticas, peticiones y acciones desde los territorios con los distintos sectores de la administración pública local y distrital, dando cuenta de elementos metodológicos y conceptuales al servicio de la garantía de los derechos de los ciudadanos. Su fin último, es brindar orientaciones encaminadas al desarrollo y fortalecimiento de capacidades, que contribuyan a la generación de respuestas integrales y

transformen las realidades complejas en los territorios. En este sentido, el Modelo de Gobierno Zonal contiene como marco general, al diálogo entre el enfoque de derechos y el enfoque territorial, incorporando la multidimensionalidad, la intertemporalidad y la transectorialidad en su desarrollo.

En la conformación y desarrollo de un Gobierno Zonal participa la comunidad perteneciente a un territorio determinado e interesado en mejorar sus condiciones de vida, puede ser ciudadanía organizada o individual que actúa para la construcción de lo público. Participa también el Gobierno Distrital desde el sector, localidades, las Alcaldías Locales y los Consejos Locales de Gobierno. Los gobiernos zonales son la expresión de la Gobernanza local, significan pasar de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar, a un estilo asociado e interdependiente de gobierno con la ciudadanía, más coordinación que subordinación, más diálogo, discusión y entendimiento en la formulación e implementación de las soluciones.

Dentro de las acciones desarrolladas para fortalecer la gestión de las Alcaldías Locales se encuentra el diseño e implementación de un modelo de gobierno de cercanía de las autoridades del nivel central, local y la ciudadanía para la Gobernanza, denominado Gobiernos Zonales. En 2012, se inició esta estrategia con la instalación de dos Gobiernos Zonales en las localidades de San Cristóbal y Usme. En 2013, se continuó con la instalación de 6 nuevos Gobiernos Zonales en las localidades de Usaqué, Kennedy, Puente Aranda y Ciudad Bolívar. Para 2014, se instalaron 13 nuevos Gobiernos Zonales en las localidades de Usaqué, Santafé, Usme, Bosa, Suba y Puente Aranda. Y en 2015, se instalaron 5 nuevos Gobiernos Zonales en las localidades de San Cristóbal, Fontibón, Barrios Unidos y La Candelaria (Secretaría Distrital de Gobierno, 2015).

Tabla 30. *Gobiernos zonales*

<b>Gobiernos Zonales</b>	
Localidad de San Cristóbal	2012 y 2015
Usme	2012 y 2014
Usaqué	2013 y 2014
Keneddy	2013
Puente Aranda	2013

Ciudad Bolívar	2013
Santa Fe	2014
Puente Aranda	2014
Fontibón	2015
Barrios Unidos	2015
Candelaria	2015

Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría Distrital de Gobierno (2015)

El Enfoque de Derechos tratado en este proyecto, se basa en la interpretación de los Derechos Humanos como derechos exigibles, que pueden ser efectivamente disfrutados, más no, como aspiraciones que pueden ser o no otorgadas, como dádivas. Por esta razón, este enfoque debe ser el fundamento de las políticas públicas, pues sus compromisos internacionales, sus normas constitucionales y legales, implican obligaciones por parte del Estado, de no violar y proveer las condiciones legales y políticas, para su disfrute de manera universal.

Por otro lado, la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría Distrital de Planeación, establecen en el (Acuerdo 007, 2013) que:

El Enfoque Territorial promueve una visión sistémica y multidimensional de la gestión del desarrollo, que responde a la complejidad de las dinámicas que determinan las condiciones de vida de las poblaciones cuyos derechos se pretenden garantizar con la ejecución de las políticas públicas. Este enfoque tiene como propósito:

- a. Una lectura compartida e integral del territorio, que se constituya en base de la planificación, ejecución y evaluación de las políticas sectoriales.
- b. La gestión conjunta en el territorio para garantizar la coherencia de la intervención pública con la complejidad de los problemas a resolver y por tanto la eficiencia de la gestión pública.
- c. La producción de información sobre los territorios para soportar la transparencia de la gestión y simultáneamente mejorar el conocimiento de las entidades y las comunidades sobre su territorio.



- d. Hacer efectivo el vínculo participativo y decisorio de los ciudadanos con la gestión pública distrital y local.
- e. Facilitar la toma de decisiones y orientar la priorización de políticas e intervenciones estratégicas, generando inversiones complementarias.
- f. Reconocer el papel de las Alcaldías locales como coordinadoras de la acción distrital en el territorio. (p. 1)

Teniendo en cuenta estos puntos, es importante preguntarse: ¿Qué promueve el Gobierno Zonal?; este promueve el encuentro ciudadano, la construcción de procesos participativos, la movilización, la organización y la deliberación, en el marco de la Gobernabilidad democrática; así mismo, desde el enfoque territorial, tomando como referencia las Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ – busca obtener los siguientes objetivos:

- Fortalecer la materialización del Plan de Desarrollo y Obras Públicas de la Capital, en los Territorios Macro - Barriales, en búsqueda de mayor inclusión social, en protección de los sistemas vivos y en defensa de lo público.
- Articular y coordinar la acción del Distrito en los Territorios teniendo como referencia las UPZ de las Localidades.
- Ajustar la Política de Descentralización como Política de Estado y de Gobierno Distrital.
- Recuperar el Tejido Social en pro de la definición de Inversiones y Presupuestos con Control Social y Democracia Participativa.
- Promover la Participación Social como Elemento para el Fortalecimiento Institucional.
- Combatir el Asistencialismo, el Clientelismo, la Corrupción y la Violencia.
- Promover Prácticas de Gestión y Planeación Territorial entre las comunidades.



*Figura 57. Conformación y Desarrollo de los Gobiernos zonales*

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2013)

### **6.6.1. Socialización para la implementación de la estrategia**

El Modelo de Gobierno Zonal se socializó formalmente ante el Consejo Local de Gobierno en cada una de las localidades de Bogotá, esta actividad, permitió dar a conocer la estrategia y presentar elementos que permitan definir la participación de la institucionalidad tanto a nivel local como distrital; la instancia más importante es el Consejo Local de Gobierno, donde participan los directivos de los trece (13) sectores de la administración y se toman decisiones en torno a la implementación de políticas públicas y la ejecución de recursos.



*Figura 58. Implementación de los Gobiernos Zonales*

Fuente: tomado de Alcaldía Mayor de Bogotá (2013)

Según Oscar Gutiérrez, de la Dirección de seguridad y convivencia ciudadana, la estrategia de Gobierno Zonal sufre un primer impacto - negativo por cierto – de la obsolescencia del modelo político administrativo del Distrito, pero por otro, de la transición y redefinición que está teniendo lo público en la relación establecida entre el campo de lo gubernamental y el campo social. El reto es el señalado anteriormente: la presencia de una “comunidad” de políticas y de actores que se articulen para resolver problemas y necesidades. El hecho mismo, que la comunidad no sea parte ahora de los problemas, sino de las soluciones, abre un gran desafío a nivel de autoridades locales para generar innovaciones institucionales. Es decir, los proyectos y acciones desplegados a través de los Gobiernos Zonales deben considerar a las comunidades como interlocutoras válidas y casi en un nivel horizontal (Comunicación personal).

### 6.6.2. Sistema de Información Local

La Secretaría Distrital de Gobierno, implementó el Sistema de Información *Si Capital*, en las 20 Alcaldías Locales para mejorar la gestión financiera de los Fondos de Desarrollo Local y poder contar con información centralizada de la gestión que realizan los Alcaldes Locales. Para así, poder generar alertas necesarias para un mejor desempeño.



Figura 59. Dirección de apoyo a localidades

Fuente: tomado de Google Imágenes

Es importante mencionar que, según la Secretaría Distrital de Gobierno (2015):

Contar con información actualizada de la gestión local permite fortalecer el observatorio de descentralización al dotar de fuentes de información para la construcción de índices que den cuenta de la eficiencia de la gestión de las localidades. Actualmente se cuenta con una batería de indicadores en tres ejes: Contratación, Atención a la Ciudadanía e IVC, de los cuales 16 permiten avanzar en la definición de índices de eficiencia. A partir del análisis y evaluación de estos índices se construyó el índice de eficiencia en el pago de acreencias. (p. 47)

#### *6.6.2.1. Fortalecimiento de las localidades*

Los espacios de discusión y decisión ciudadanos coadyuvan al control social y al fortalecimiento de lo público, pero implican a su vez, mejorar la capacidad que tienen los gobiernos locales de responder en forma eficaz y eficiente a las demandas de la población, al mismo tiempo que se mejora la capacidad de interlocución entre las localidades y el nivel central. El escenario que se encontró en 2012, daba cuenta de una débil capacidad operativa de las Alcaldías Locales, reflejo de un proceso de descentralización inconcluso y un diseño político administrativo centralizado. Las Alcaldías Locales siguen siendo una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno, con una asignación de funcionarios tipo para todas, sin tener en cuenta la complejidad del territorio. La desconcentración de las entidades del nivel central en las localidades se realiza principalmente a través de gestores y no se dispone del personal, por cada uno de los sectores, con capacidad técnica, especializado en las dinámicas de los territorios locales. (Secretaría Distrital de Gobierno, 2015, p. 48)

#### *6.6.2.2. Gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana*

De acuerdo con la Veeduría Distrital (2015):

El principal problema que han tenido las últimas administraciones distritales para obtener buenos resultados en materia de convivencia y seguridad, ha sido la falta de gerencia y gestión de estos temas por parte de los alcaldes y de los secretarios de gobierno, responsables directos de la seguridad de los ciudadanos. Las evaluaciones hechas por la Veeduría Distrital han mostrado que para una adecuada gestión administrativa se requieren varios componentes que van desde el liderazgo del alcalde hasta la participación de las comunidades y el seguimiento y evaluación externas. A continuación, en el siguiente cuadro, se presentan los distintos componentes y recomendaciones para una adecuada gestión hacia futuro. (p. 5)

<b>Mecanismos de gestión Distrital de la convivencia y la seguridad ciudadana</b>	
<b>Liderazgo, Dirección y autonomía de la gestión institucional por parte del Alcalde</b> (Componente Político)	Gerencia, conocimiento del tema y trabajo coordinado con el Gobierno Nacional. Para una adecuada y permanente coordinación con el Gobierno Nacional, es importante que al Consejo de Seguridad asista un delegado del Ministerio de Defensa o del Interior.
<b>Trabajo Interinstitucional y coordinado</b> (componente administrativo y Técnico)	No basta con las reuniones periódicas del Consejo de Seguridad o del Comité de Seguridad, es necesario que bajo el liderazgo del Alcalde y del Secretario de Gobierno, se conforme un equipo de trabajo con la Policía, la Fiscalía, Medicina Legal, la XIII brigada y las instituciones de desarrollo social que por sus funciones pueden contribuir a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana.
<b>Estructura Administrativa, recursos humanos y financieros</b> (componente técnico)	La Secretaría de Gobierno debe asumir el liderazgo que le corresponde en este tema a través de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. De la Secretaría de Gobierno debe depender el Fondo de Vigilancia y Seguridad y el Número Único de Seguridad y Emergencias NUSE. Hay que estudiar la viabilidad de crear la Secretaría de Seguridad como una Secretaría de manejo integral de los riesgos naturales y antrópicos
<b>Información Confiable</b> (componente técnico)	El Centro de Estudios y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana CEACSC cuenta con información y estudios importantes. El CEACSC debe depender de la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad de la Secretaría de Gobierno
<b>Plan de Seguridad y Convivencia</b>	Hay que contar con un Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que debe ser elaborado en coordinación con las instituciones de seguridad, justicia y desarrollo social. Un Plan que tenga recursos, responsables institucionales, metas claras y procesos de seguimiento y evaluación permanentes Ver esquema plan integral de convivencia y seguridad ciudadana anexo). Es importante consultar los distintos planes que desde 1995 ha tenido la ciudad (ver <a href="http://www.veeduriadistrital.gov.co/archivos/Informes_Publicaciones/CONDICIONES_SEGURIDAD_2012_PRIMER_SEM_2013.pdf">http://www.veeduriadistrital.gov.co/archivos/Informes_Publicaciones/CONDICIONES_SEGURIDAD_2012_PRIMER_SEM_2013.pdf</a> )
<b>Rendición de cuentas, evaluación y seguimiento</b> (componente técnico y político)	La Administración Distrital y las instituciones de seguridad y justicia deben rendir cuentas públicas de manera periódica. Los ciudadanos debe saber qué se va a hacer, con qué recursos se cuenta, la ejecución de los mismos y los resultados obtenidos. La Administración Distrital debe evolucionar de la rendición de cuentas sustentada en la entrega de las cifras de violencia y delincuencia, hacia la presentación de procesos y resultados que satisfagan las expectativas ciudadanas en materia de seguridad y convivencia.
<b>Participación de la sociedad civil y evaluación externa</b> (componente político y técnico)	Hay que fortalecer la participación de los ciudadanos y comunidades en localidades y barrios y coordinar trabajo con organizaciones como Bogotá Cómo Vamos, el Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio, Probogotá y distintas instituciones locales que trabajan en los temas de convivencia y seguridad ciudadana.

*Figura 60. Mecanismos de gestión Distrital de la Seguridad Ciudadana*

Fuente: tomado de Veeduría Distrital (2015)

## 6.7. Plan Nacional de Vigilancia Comunitarias por Cuadrantes (PNVCC)

Según la Policía Nacional de Colombia (2010) el PNVCC:

Es una estrategia operativa del servicio de Policía, orientada a asegurar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana, con la asignación de responsabilidades en un área específica potencializando el conocimiento y accionar policial, a través de un modelo integral de servicio de policía, que se soporta en herramientas tecnológicas y de gestión enmarcada en principios de calidad. (p. 38)

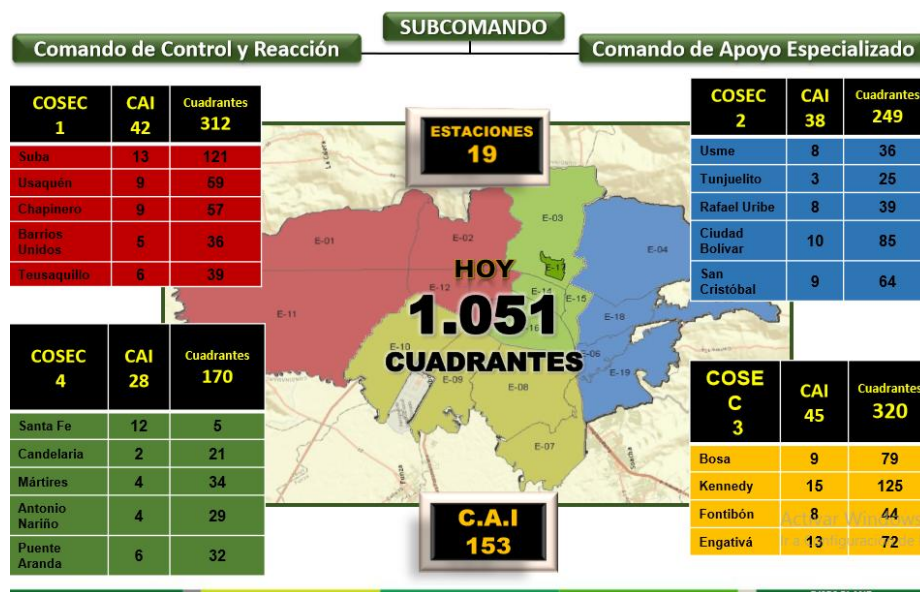


Figura 61. Plan Cuadrantes

Fuente: tomado de Policía Nacional de Colombia (s.f.)



Figura 62. Ejemplo de Plan Cuadrantes

Fuente: tomado de Policía Nacional de Colombia (s.f.)

“El cuadrante es un sector geográfico fijo, que a partir de sus características delictivas, contravencionales, sociales, demográficas, geográficas y económicas, recibe distintos tipos de atención del servicio policial (Policía Nacional de Colombia, s.f., p. 20)”

### **6.7.1. Coordinación interagencial**

La coordinación interagencial es una herramienta para trabajar en temas donde se involucran más de una institución u organización del sector público y/o privado. Es un área transversal que genera ventajas, tanto en la organización del trabajo, como en los procesos y en sus resultados finales. Asimismo, permite establecer las condiciones para que instituciones públicas y privadas ubicadas en el cuadrante, hagan posible la generación de condiciones que contribuyan en el desarrollo económico, social e institucional. De igual forma permitan la convivencia pacífica de todos los ciudadanos, procurando armonizar las políticas sectoriales nacionales, regionales, departamentales, municipales y locales con un enfoque de carácter territorial para que se logre avanzar en el cumplimiento de las metas gubernamentales en materia de reducción de la pobreza e inequidad.

Por otra parte mantener las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana a través de la corresponsabilidad de entidades del orden nacional, regional, departamental, municipal, local, y sectores político económicos, sociales, religiosos, como:

- Ministerio Público
- Contraloría
- Autoridades locales
- Aparato judicial
- Diputados
- Concejales
- Organizaciones
- Sindicatos
- ONG
- Gremios
- Líderes comunales
- Población vulnerable
- Grupos de presión. (Policía Nacional de Colombia, s.f., p. 28)



## **6.8. Programa de casas de justicia y convivencia ciudadana en Bogotá**

Teniendo en cuenta que, la Constitución Política garantiza el derecho de todas las personas a acceder a la justicia y corresponde al Estado establecer mecanismos e instrumentos judiciales y no judiciales para facilitarlo, adicionalmente, están los postulados acordados en Junio/1995. En este último el Alcalde Mayor de Bogotá firmó un Acuerdo interinstitucional con el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y la fundación FES, para la organización y funcionamiento de la Casa de Justicia de Ciudad Bolívar en Bogotá, con la cual se introdujo el programa en la capital.

Por otro lado, en desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial POT se adoptó para Bogotá Distrito Capital, mediante el Decreto 503 de 2003, el Plan Maestro de Equipamientos en Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia, el cual es un instrumento de planificación que desarrolla y complementa el POT en lo que corresponde a la ubicación y funcionalidad de los respectivos equipamientos, con el fin de garantizar la prestación, cobertura y accesibilidad adecuadas de los correspondientes servicios en la ciudad.

Adicionalmente, con el ánimo de armonizar la política del Distrito Capital con la política nacional, en lo referente al programa de Casas de Justicia, se conformó en el mes de febrero de 2005, una mesa de trabajo con participación de representantes del Ministerio del Interior y Justicia, Dirección de Acceso a la Justicia de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría de Gobierno, la Cooperación internacional, y el Programa de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia, dentro de la cual se determinó la necesidad de modificar los convenios existentes, con el fin de adaptarlos a los nuevos esquemas de funcionamiento del Programa de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana (Convenio local para el desarrollo y puesta en funcionamiento del programa de casas de justicia y convivencia ciudadana en Bogotá D.C., 2010).

Después de un largo proceso se lograron establecer las condiciones específicas para el funcionamiento del Programa de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana en Bogotá D. C., así como las condiciones de cooperación, participación, organización y administración del

mismo, en el marco del Convenio Nacional y del Decreto Distrital No. 503 de 2003<sup>22</sup>. (Convenio local para el desarrollo y puesta en funcionamiento del programa de casas de justicia y convivencia ciudadana en Bogotá D.C., 2010, Cláusula primera)

Por su parte en cuanto al estudio que central de este proyecto, el Distrito deberá:

- a) Diseñar y fijar la política de justicia y convivencia ciudadana en Bogotá D. C.
- b) Presidir el Comité Distrital del Programa de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana en Bogotá y ejercer la Secretaría Técnica a través de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia.
- c) Liderar en el distrito el Programa de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana en Bogotá y conformar el sistema distrital de Casas de Justicia y centros de Convivencia Ciudadana.
- d) Realizar la coordinación general del Programa en el Distrito a través de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno que será el interlocutor directo con el Ministerio del Interior y de justicia frente a la actividades y proyectos que por iniciativa del Ministerio o de cualquier otra institución se programen en las sedes de las Casas de Justicia y/o Centros de Convivencia Ciudadana de Bogotá.

---

<sup>22</sup> En ese marco se entiende que el Sistema de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana de Bogotá, D. C., son los equipamientos que se interrelacionan a través de planes, programas o proyectos comunes o complementarios, de conformidad con su naturaleza y las directrices de los firmantes del convenio. En ese marco se enmarcaron algunas obligaciones específicas para poner en funcionamiento esta herramienta para fortalecer la justicia en cada una de las localidades y que vaya en la linealidad con la política nacional. Serán obligaciones de las partes: a) Ejecutar el convenio de conformidad con el Programa de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana para cumplir el compromiso institucional asumido) Preparar y asignar en el presupuesto de cada entidad los recursos requeridos para el desarrollo del Programa de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana en Bogotá, en el ámbito de sus competencias) Capacitar a los servidores del Programa de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana en Bogotá en temas directamente relacionados con el Programa y con la prestación integral del servicio de justicia, d) Apoyar las investigaciones que se adelanten dentro del Programa de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana en Bogotá, para la adopción de políticas acordes con la filosofía del Programa. e) Participar en el comité Distrital de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, a través de sus representantes) Compartir e intercambiar la información relacionada con el Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana) Divulgar y promover los servicios del Programa de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana en Bogotá h) Diseñar e implementar un sistema unificado de información y evaluación, para el registro y seguimiento de casos que permita disponer de informes de gestión permanentes .i) Programar y participar de las actividades a desarrollar en las Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana de Bogotá de manera coordinada.

- e) Garantizar la prestación de los servicios de vigilancia, aseo, cafetería y de los servicios públicos domiciliarios.
- f) Designar el personal necesario en las dependencias a su cargo, para cada una de las sedes del Programa, incluido el coordinador para cada localidad atendiendo lo contemplado en el Manual Operativo acerca de los perfiles de los servidores.
- g) Recibir en propiedad los bienes muebles y equipos asignados al Programa de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana en Bogotá, para la adecuación física y/o dotación de los inmuebles. Cuando se trate de donación, el uso de los equipos y muebles será para el exclusivo funcionamiento del Programa. El mantenimiento y cuidado de los equipos estará, en cualquier caso, a cargo de las entidades que se beneficien con el uso de los mismos.
- h) Suscribir los convenios necesarios con establecimientos educativos y las ONG' s para el desarrollo del Programa.
- i) Realizar el seguimiento a la ejecución de los Planes de acción y proyectos que se adelanten en el Programa de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana de Bogotá.

Cabe anotar que, las casas de justicia se encuentran operando en las localidades de Bogotá, aun cuando existen varias necesidades para fortalecer este programa.

## **6.9. Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana**

Mediante el Acuerdo 135 de 2004 “Por el cual se establecen los instrumentos para la formulación de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades” (párr. 1). Acordó:

Con el propósito de articular las políticas públicas en materia de seguridad que los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades fueran un instrumento estratégico que permitiese a las autoridades distritales y locales adoptar los mecanismos para la preservación de la tranquilidad y la observancia de los Derechos humanos. (Acuerdo 135, 2004, Art. 1)

Adicionalmente, permita a las instituciones generar estrategias de articulación y coordinación para emitir direccionamientos que brinden la posibilidad salvaguardar la seguridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos. De igual manera, el lineamiento de los

planes integrales de seguridad y convivencia, estableció como fin, que en la formulación e implementación de los planes integrales de seguridad, concurrirán las instancias gubernamentales responsables del manejo y preservación de la seguridad en el distrito capital y su coordinación estará a cargo de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital.

Al respecto, la Policía Nacional de Colombia (2012) plantea:

Un Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, es un conjunto de estrategias trazadas de manera conjunta por las autoridades competentes de un Departamento, Distrito o Municipio, para atender las problemáticas y los hechos que atentan contra la convivencia y la seguridad ciudadana de dichos territorios. (p. 4)

#### **6.9.1. Plan de Desarrollo “Bogotá como Vamos”**

Bajo este plan de desarrollo se estableció el Acuerdo 135 de 2004, por el cual se establecen los instrumentos para la formulación de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades. Teniendo como objetivo:

Avanzar en la construcción colectiva de una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la nación y el mundo, para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva. (Neira, 2010, p. 7)

De igual manera, el PISC se enmarca en el modelo de Gestión Social Integral, el cual pretendía generar estrategias que permitieran la implementación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia, de una manera ordenada y articulada.

### **6.9.2. Enfoque de territorialidad**

La Constitución Política de 1991, estableció a Bogotá como Distrito Capital unitario y descentralizado, gozando de autonomía para realizar la gestión de las entidades territoriales e intereses, en sus Artículos 322, 323 y 324. Bogotá, cuenta con una clasificación geográfica interna en la que se destacan 20 localidades las cuales hacen parte de la división política, administrativa y territorial. El acuerdo 02 de 1992 dividió, en 20 localidades la ciudad (las localidades deben garantizar que la comunidad o comunidades que residan en ellas se organicen, se expresen institucionalmente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida).<sup>23</sup>

### **6.9.3. Enfoque poblacional**

La población, entendida como el conjunto de sujetos que vive en un territorio determinado no es estática. Características como su volumen, ubicación en el territorio, movilidad y estructura cambian con el paso del tiempo e inciden en los procesos sociales, económicos y ambientales del territorio, y estos a su vez sobre la población. La consideración de esta relación en doble vía es lo que se denomina “enfoque poblacional”. Una de las variables a tener en cuenta para el desarrollo y el bienestar de la población es la disposición y ordenamiento del territorio donde habita; de manera que responda a sus necesidades y cambios permanentes. (Ergove, 2012, p. 3)

Por su parte, Hurtado (2012), argumenta que:

Dicho enfoque permite identificar, comprender y responder a las relaciones entre la dinámica demográfica y los aspectos ambientales, sociales y económicos que son responsabilidad y competencia de los distintos territorios (Nación, Departamentos, Municipios y Distritos). Entender que las variaciones en el tamaño, crecimiento, estructura, ubicación o movilidad de la población, influyen sobre las condiciones socioeconómicas y ambientales en el territorio y que de igual manera, las condiciones socioeconómicas y ambientales afectan la dinámica

---

<sup>23</sup> Las localidades son 1. Usaquén, 2. chapinero, 3. santa fe, 4. san Cristóbal, 5. Usme, 6. Tunjuelito, 7. Bosa, 9. Fontibón, 10. Engativá, 11. Suba, 12. Barrios Unidos, 13. Teusaquillo, 14. Los mártires, 15. Antonio Nariño, 16. puente Aranda, 17. la candelaria, 18. Rafael Uribe, 19. Ciudad Bolívar y 20. Sumapaz.

demográfica, es esencial, para la formulación de estrategias de intervención eficientes, sostenibles y sustentables. (p. 7)

#### **6.9.4. Descripción de los Planes Integrales de Seguridad**

Los Planes Integrales de Seguridad fueron regulados por el Acuerdo 135 de 2004, “Por el cual se establecen los instrumentos para la formulación de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades” (párr. 1). estableciendo:

Con el propósito de articular las políticas públicas en materia de seguridad que los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades fueran un instrumento estratégico que permitiese a las autoridades distritales y locales adoptar los mecanismos para la preservación de la tranquilidad, la observancia de los derechos humanos y la convivencia pacífica de los ciudadanos. (Acuerdo 135, 2004, Art. 1)

“En la formulación e implementación de los Planes Integrales de Seguridad concurrirán las instancias gubernamentales responsables del manejo y preservación de la seguridad del Distrito Capital y su coordinación estará a cargo de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital” (Acuerdo 135, 2004, Art. 1). Es preciso mencionar que, en el Acuerdo 135 de 2004, se establecen los objetivos de los Planes Integrales de Seguridad, de la siguiente manera:

- a) Articular las políticas públicas de seguridad para el Distrito Capital.
- b) Planear acciones estratégicas con base en el diagnóstico y proyección de la situación real de seguridad de Bogotá D.C., y sus localidades.
- c) Facilitar a las autoridades la toma de decisiones en la planeación y asignación de los recursos necesarios para contrarrestar los factores de inseguridad y violencia, que permitan garantizar la tranquilidad ciudadana y la convivencia pacífica.
- d) Articular las acciones de las autoridades civiles, militares y de policía, organismos de inteligencia, investigación, socorro y de ayuda no gubernamentales para prevenir y atender las situaciones que afecten la seguridad ciudadana.
- e) Establecer políticas de prevención y atención de situaciones que afecten o amenacen afectar la convivencia pacífica y la tranquilidad ciudadana.

- f) Planificar y optimizar la inversión de los recursos públicos para la seguridad ciudadana de conformidad con las políticas trazadas por los Planes Integrales de Seguridad.
- g) Asegurar la participación ciudadana en las estrategias de seguridad, tanto del Distrito como de cada una de sus localidades. (Acuerdo 135, 2004, Art. 2)

Seguidamente, en el Artículo 3, se establece sobre la formulación de los planes integrales de seguridad, la cual consiste en lo siguiente:

La Administración Distrital y las Autoridades Locales deben diseñar e implementar los Planes Integrales de Seguridad, de conformidad con los parámetros establecidos en el presente Acuerdo y debidamente articulados al Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas y al Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia, con participación directa de las instancias gubernamentales responsables de la seguridad en el Distrito Capital y sus localidades. (Acuerdo 135, 2004, Art. 3)

A su vez, plantea que:

Los planes locales de conformidad con las directrices trazadas por el Alcalde Mayor, cada una de las localidades del Distrito Capital formulará e implementará su Plan Integral de Seguridad. Estos planes serán remitidos por los Alcaldes Locales a la Secretaría de Gobierno para su evaluación y seguimiento. (Acuerdo 135, 2004, Art. 4)

Por otro lado, en el Artículo 5, se establece que:

Para el diseño e implementación de los Planes Integrales de Seguridad, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Diagnóstico de la situación general y particular de las condiciones de seguridad en el Distrito Capital y sus localidades, que contenga el estudio geo referenciado de la criminalidad, presencia de grupos delictivos y ubicación de puntos críticos y zonas vulnerables.
- b) Valorización de la capacidad de reacción de las autoridades civiles, militares, de policía, organismos de inteligencia e investigación, organismos de socorro y

atención humanitaria, ante las eventuales situaciones de alteración de las condiciones de seguridad y convivencia, así como las estrategias para conjurar posibles dificultades para el desarrollo de operaciones, identificación de oportunidades y posibilidades de apoyo.

- c) Identificación de las zonas vulnerables o de riesgo para la seguridad de la población y determinación de los puntos críticos que por su importancia estratégica sean esenciales para implementar las acciones de respuesta y atención.
- d) Diseño de un Plan de Respuesta Integral de las autoridades frente a cualquier situación prevista en el Plan, que atente o amenace atentar contra la seguridad en el Distrito Capital. Los Planes Integrales de Seguridad integrarán a las autoridades responsables en los asuntos de seguridad, organismos de salud y socorro, servicios públicos, atención de emergencias y desastres, y cualquier otra autoridad u organismo cuyo concurso sea útil y necesario para atender hechos que alteren o amenacen atentar contra la seguridad ciudadana.
- e) Las autoridades civiles, la fuerza pública, los organismos de investigación e inteligencia, y los organismos de socorro coordinarán sus estrategias, protocolos y procedimientos con el Plan de Integral de Seguridad para Bogotá.
- f) Seguimiento y Evaluación: el Plan Integral de Seguridad, debe fijar metas, definir indicadores de gestión y resultados e incorporar herramientas tecnológicas que faciliten el seguimiento y control de cada uno de los componentes del Plan Integral de Seguridad. (Acuerdo 135, 2004, Art. 5)

En este punto es importante mencionar que en la administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2005), se evidenció un avance en materia de generar un proyecto del Plan Integral de Seguridad 2007-2017. El Plan Integral de Seguridad para Bogotá 2007-2017, se configuró como el instrumento estratégico que articularía las previsiones y acciones de las autoridades nacionales, distritales y locales, responsables de la seguridad, con las entidades del sector privado que comparten intereses y responsabilidades en la materia. En este marco, el documento enfatiza que el Plan parte de la definición de Seguridad como el “Bien Público que propicia las condiciones estructurales necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática, en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico, con sujeción a las normas establecidas” (Proyecto de Acuerdo 203, 2013, párr. 6).



En el Plan, se privilegian las medidas preventivas frente a las de control, se aboga por la igualdad ante la justicia, y se prioriza la justicia alternativa.

De igual manera, el Plan se formula a diez años, con el propósito de convertirlo en una Política de Estado, que trascendiera varios gobiernos distritales, en forma tal que, permitiría organizar procesos, desarrollar normas, fijar presupuestos, adquirir tecnologías, instruir personal y ejecutar las estrategias para lograr los objetivos propuestos.

En la etapa de concepción y diseño del Plan Integral, se inició con la discusión sobre el objetivo general y los objetivos específicos, seguido de la identificación de las acciones más probables para atacar el comportamiento delictivo. Adicionalmente, se desarrollaron talleres de trabajo, grupos externos de expertos (desde las visiones académica, urbana, y política), y se realizaron encuestas de opinión para dar prioridad a las principales causas de inseguridad en la ciudad.

A continuación se presentan las relaciones entre las categorías analíticas aplicadas en la concepción y diseño del Plan integral de seguridad:

EJES		PREVENCIÓN	PREPARACIÓN	RESPUESTA	RECUPERACIÓN
		COMUNICACIÓN			
OBJETIVOS ESPECÍFICOS		LA PERSONA Y SUS IDENTIDADES	LAS RELACIONES ENTRE LAS PERSONAS	LA PERSONA EN LA CIUDAD	
ESTRATEGIAS MISIONALES	CULTURA CIUDADANA				
	PARTICIPACION SOCIAL				
	JUVENTUD RESPONSABLE				
	EFFECTIVIDAD JUSTICIA				
	MAS Y MEJORES POLICIAS				
	CONTROL AL USO DEL SUELO				
	SISTEMAS MOVILIDAD URBANA				
	MANEJO POSTCONFLICTO				
	GESTION RIESGOS NAT. Y ANT NO VOL				
ESTRATEGIAS INSTRUMENTALES		FORMACION SEGURIDAD	GESTION RECURSOS	TECNOLOGIA SEGURIDAD	CIUDAD-REGION

Figura 63. Programas en seguridad

Fuente: tomado del Plan integral de seguridad para Bogotá 2007-2017

La propuesta del Plan Integral de Seguridad, se articuló en diferentes acápite que se consideraban esenciales para la consecución de los objetivos del mismo. En el primer capítulo, se precisan los objetos a proteger, que son los derechos, bienes y capacidades de los ciudadanos; incluye los derechos fundamentales que son la vida digna y la integridad personal, así como los bienes naturales, los físicos, los financieros, los derechos políticos y la protección de la institucionalidad. En el segundo, se planteó la seguridad cosmopolitita social. Es decir, se concibe la seguridad integral como el “Bien público que propicia las condiciones estructurales necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática, en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico, con sujeción a las normas establecidas” (Proyecto de Acuerdo 203, 2013, párr. 6).

El tercer capítulo, trata las principales características del Plan, que son ocho: organización alrededor de un Sistema Integral de Seguridad; igualdad ante la justicia; énfasis en prevención antes que en control; acción prioritaria sobre los jóvenes y las mujeres; coproducción de la seguridad; corresponsabilidad ante ella; transparencia en su ejecución, y énfasis en la justicia alternativa. Por su parte, el capítulo cuarto especifica las sinergias por construir en tres niveles, como son el local, el nacional, y el global. Así como también, entre los aspectos de seguridad, los de convivencia y los de justicia. En el capítulo quinto, se enuncian y describen los ejes estructurales del Plan, que son cinco: prevención, preparación, respuesta, recuperación y comunicación que es transversal a los anteriores.

Posteriormente se encontró que en el año 2009, se empezó a diseñar un documento que permitía establecer una revisión del Acuerdo 135 de 2004, “Por el cual se establecen los instrumentos para la formulación de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades” (párr. 1). El equipo coordinador se encontraba a la cabeza del Doctor Enrique Flórez. En este informe, se especifica que la seguridad se ha constituido en un asunto prioritario en la vida política y social de la ciudad. Atendiendo esta premisa, el Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, encabezado por la Secretaría de Gobierno, elaboró un primer borrador para la discusión del Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia para Bogotá 2009 – 2019 (PICS), con el propósito de convertirlo en carta de navegación de la política pública distrital de seguridad ciudadana a largo plazo (Plan integral de seguridad ciudadana y convivencia para Bogotá 2009-2019. Documento en construcción)

En importante señalar que, durante el mandato del ex alcalde Luis Eduardo Garzón, se diseñó una primera versión de PISC, con una aproximación teórica, en el sentido de vislumbrar una estrategia de seguridad ciudadana, que requiere en la actualidad ser considerada integralmente a partir de las particularidades propias de la ciudad, vigentes en la actual coyuntura histórica.

Adicionalmente, durante la administración del Alcalde Samuel Moreno Rojas se empezó la construcción de un nuevo Plan, en el cual, uno de los frutos es el documento en construcción Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia para Bogotá 2009-2019. El eje central de este nuevo Plan, se sustenta en la concertación de los mecanismos de convivencia y seguridad, por parte de las instancias del sector, orientado a permitir que sus programas y proyectos se ejecuten de manera coordinada en el territorio.

En este sentido, se adelantaron numerosas reuniones y talleres empleando una metodología de reflexión participativa con el ánimo de contribuir a la construcción colectiva de una región capital: equitativa, sostenible, cosmopolita, turística, competitiva y atractiva para la inversión. Se lograron acuerdos de trabajo con la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Subsecretaría de Planeación y Gestión, el Centro de Estudios y Análisis en Convivencia, Seguridad Ciudadana (CEACS), el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (FVS), la Subsecretaría de Asuntos Locales, Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE), la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Integración Social, la Veeduría Distrital, los organismos estatales de seguridad, inteligencia y justicia que operan en el Distrito Capital, y de manera especial, con la Policía Metropolitana de Bogotá. También participaron la UN – Hábitat, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación FESCOL y la ciudadanía en general. Igualmente, se presentó una propuesta para reformar el Código Nacional de Policía, y se apoyó la implementación del programa de intervención en zonas de atención prioritaria.

En esta propuesta de documento, se encontró que el PISC se compone de dos grandes partes. La primera tiene que ver con el marco estratégico que incluye el diagnóstico, los objetivos, programas, proyectos y metas. La segunda parte, consta del Sistema Integrado de Seguridad, Justicia y Convivencia de Bogotá, entendido como el conjunto de entidades, normas, procesos y competencias del área de seguridad del Distrito Capital que le

proporcionan un orden congruente a su labor y un instrumento para efectuar la implementación de la política de seguridad ciudadana.

El documento pone de relieve que, la gestión de la seguridad ciudadana en la capital, es resultado de la combinación de competencias del orden nacional y distrital, por ello, uno de los principales retos del PISCC es la construcción de una *visión conjunta de seguridad con la Policía Nacional Metropolitana de Bogotá*, que pueda alinear los objetivos estratégicos. Al respecto, y en búsqueda de esta meta, se instalaron cuatro mesas temáticas de discusión (planeación, conocimiento, prevención y asuntos locales).

Los siguientes principios institucionales, dan cuenta de la misión y gestión del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia:

- a) Dignificación del ciudadano: garantizar a los ciudadanos las condiciones para una vida digna.
- b) Unidad de criterio: desarrollar la función administrativa de forma coordinada entre las distintas unidades de decisión de la Administración Distrital.
- c) Honestidad y moralidad: ejercer la función pública, la administración y el manejo de los recursos públicos, observando la buena fe, la probidad y el beneficio general.
- d) Transparencia: publicidad en todas las acciones del sector.
- e) Responsabilidad: orientar al cumplimiento de los objetivos de gestión del Sector, en búsqueda del beneficio general.
- f) Corresponsabilidad ciudadana: vincular al sector público, al sector privado y a la ciudadanía en general, en la consecución de los objetivos del sector.
- g) Equidad y justicia social: promover y fomentar la igualdad de acceso a los servicios y ofertas institucionales del sector, con prioridad en los sectores poblacionales en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
- h) Sentido de pertenencia: lo que hace el sector es de vital importancia para la ciudad y para mejorar nuestro entorno.

- i) Participación y control social: integrar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.
- j) Integralidad y complementariedad: compatibilizar y complementar las acciones de cada entidad para atender las necesidades de la población.
- k) Trabajo en Equipo: compartir el propósito común del sector y utilizar todos los medios para alcanzarlo con resultados de calidad.
- l) Diversidad: atiende y anima la participación de todos los grupos poblacionales.
- m) Innovación: anticipar o dar soluciones a nuevos problemas que surjan en la ciudadanía.

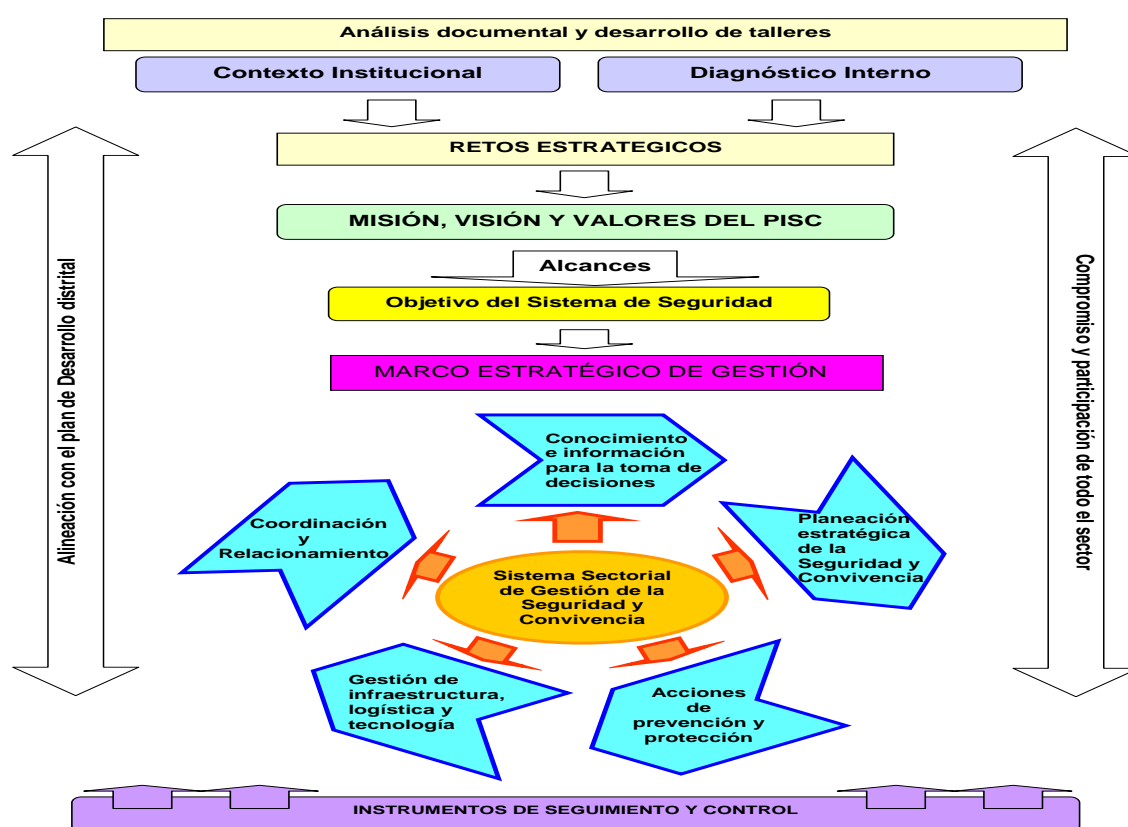


Figura 64. Marco para la construcción del Plan Integral de Seguridad y Convivencia

Fuente: tomado del Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia para Bogotá 2009-2019 (Documento en construcción)

Según el documento Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia para Bogotá 2009-2019, los alcances del PISCC que hacen referencia a las dimensiones desde las cuales se aborda la gestión serían los siguientes:

- El PISCC como instrumento de política pública: contribuye a implementar la postura y el curso de acción adoptado por la administración distrital respecto de los objetivos de gestión.
- El PISCC como herramienta de planeación: armoniza los objetivos del sector, las estrategias de integración con el sistema de planeación distrital, las metas de las entidades, los planes locales de seguridad, e introduce ajustes a los instrumentos de gestión mediante una visión sistémica que facilita la coordinación en el territorio.
- El PISCC como facilitador de acuerdos: es un espacio de concertación interinstitucional que despliega tácticas organizacionales para la suscripción de compromisos, la asignación de metas y responsabilidades.
- El PISCC como instrumento de gestión pública: es un instrumento armonizador de los propósitos, acciones y recursos de las entidades públicas orientadas al logro de los objetivos institucionales del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, tomando en consideración los requerimientos de la ciudadanía.
- El PISCC como puente entre el Distrito y la ciudadanía: consulta la realidad institucional y social relacionada con la seguridad y la convivencia, para encuadrar las estrategias de gestión y comunicación que faciliten el uso eficiente de los recursos, atendiendo las demandas ciudadanas en el territorio.

Los programas y proyectos relacionados con la gestión de la seguridad y convivencia ciudadana están cobijados bajo dos objetivos estructurales del Plan que son:

- Derecho a la ciudad: propone dignificar el hábitat, hacer más eficiente la movilidad, fortalecer la institucionalidad asociada a la seguridad, la justicia, y el manejo del riesgo natural y antrópico, generar condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad, promover la gestión incluyente, la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural.
- Ciudad de derechos: propone disminuir las desigualdades injustas y evitables mediante la institucionalización de políticas de Estado que consoliden

mecanismos efectivos para el reconocimiento de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos plenos de derechos y les otorgue primacía en consideración a lo crucial de su momento de desarrollo. Igualmente busca garantizar condiciones dignas de seguridad alimentaria, nutrición, salud, educación, bienestar social, ambiente, vivienda, cultura, recreación y justicia, con énfasis en las personas, grupos poblacionales y sectores sociales en condiciones de riesgo o vulnerabilidad, así como también fortalecer la instauración de una cultura de paz.

- Ciudad global: posee el programa de Región Capital que busca consolidar “la Región Capital como un territorio planeado e integrado en lo físico, económico, social, cultural, fiscal y ambiental, aprovechando las fortalezas y oportunidades de cada territorio, en procura del desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes” (Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, Art. 15). Dicho programa incluye los proyectos para el desarrollo de la Región Capital, que implican desarrollar acciones conjuntas con otros entes territoriales para poder consolidar la ciudad región.

Es necesario aclarar que la anterior información, de la administración Samuel Moreno, fue un documento de propuesta y no se llegó a concretar en normatividad alguna. Luego en la administración de Gustavo Petro, se trabajó la propuesta y se diseñó un plan integral de seguridad con el fin de llevar a feliz término la estrategia de generar coordinación para la implementación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Distrito, articulado con los planes integrales locales. De esta forma, la propuesta pretendió dar respuesta a diferentes críticas que se habían dado en el tema de seguridad, teniendo en cuenta que, según algunos actores políticos entrevistados para este trabajo, Bogotá no cuenta con una Política Pública de Seguridad Ciudadana<sup>24</sup>.

Según el Concejal Horacio José Serpa, los resultados que muestra la administración no hacen parte de una Política Integral de Seguridad y de Convivencia, tal como debería estar implementada según lo señala el Decreto 657 de 2011, donde se especifica que la Secretaría

---

<sup>24</sup> El concejal Horacio José Serpa cuestionó a la administración distrital por no tener una política pública de seguridad ciudadana y de convivencia clara frente a los problemas de inseguridad de Bogotá. (<http://concejodebogota.gov.co/bogota-no-cuenta-con-politica-publica-de-seguridad-ciudadana/cbogota/2013-02-18/085727.php>)

Distrital de Gobierno directamente o a través del Fondo de Vigilancia y Seguridad, garantizará la existencia de los recursos humanos, técnicos y logísticos necesarios para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan integral de convivencia y seguridad Distrital. Adicionalmente los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS- locales. Así mismo, el Concejal manifestó que cada localidad no debe generar un-PICS- independiente, sino que debe ser estructurado y venir como directriz de la Secretaría de Seguridad, con el fin de generar un trabajo articulado entre las instituciones.

#### *6.9.4.1. PICSC 2013-2023*

La propuesta de PICSC de la Administración de Petro, consiste en que estas políticas deben trascender y ser aplicadas por las entidades distritales, sin importar su orientación política. El documento contiene un Marco Jurídico que le da soporte constitucional y legal al PICSC. El plan se estructura sobre cuatro componentes básicos. En el primero, se presenta el diagnóstico de la ciudad, que contiene: el comportamiento histórico de las estadísticas de violencia, conflictividades y delitos; el surgimiento de nuevos fenómenos de violencia y crimen en la ciudad; las dificultades para el diagnóstico de ciertas problemáticas; el comportamiento de las diferentes mediciones, y los resultados de algunas de las investigaciones realizadas por las entidades distritales.

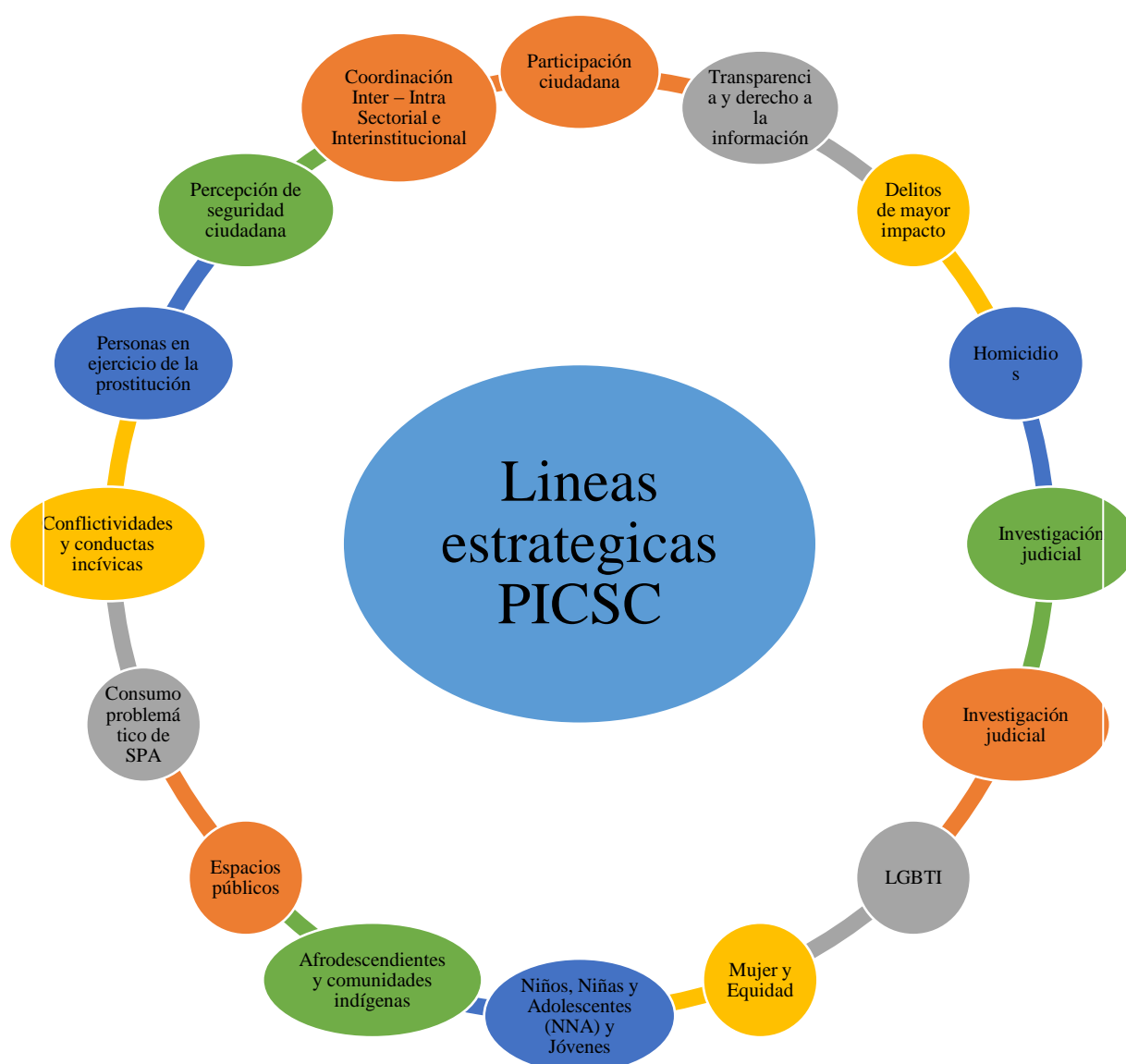
Adicionalmente, busca: 1) Generar conocimiento de ciudad que permita la Gobernabilidad dentro del marco del Estado Social de Derecho y la preservación de las libertades individuales y colectivas de los ciudadanos(as). 2) Diseñar planes y programas de intervenciones integrales e interinstitucionales con el propósito de disminuir los riesgos generados por las conflictividades, las violencias y los delitos en el Distrito Capital. 3) Implementar estrategias de previsión, prevención y control que permitan la reducción de las condiciones que atentan contra la preservación del derecho fundamental a la vida e integridad personal. 4) Incentivar la participación comunitaria en la formulación e implementación de políticas públicas en convivencia y seguridad ciudadana fortaleciendo la confianza en las autoridades 5) Articular, desde la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., acciones interinstitucionales con entidades públicas y privadas del orden nacional, regional, distrital y local comprometidas en la implementación de planes y programas que fortalezcan la convivencia y seguridad ciudadana. 6) Desarrollar programas interinstitucionales para reducir la exclusión, segregación, discriminación e inequidad, mediante la articulación de políticas



sociales, intervenciones y transformaciones territoriales que cimienten la convivencia. 7) Afianzar la cultura democrática y de paz, fundamentada en principios de respeto a las normas, la convivencia y la resolución pacífica de los conflictos para la defensa y fortalecimiento de lo público.

#### 6.9.4.1.1. Líneas de acción integral

A continuación, se encuentran las líneas de acción integral en las que se moverán las estrategias del PICSC propuesto entre el periodo 2013-2023



*Figura 65. Líneas Estratégicas del PISC*

Fuente: elaboración propia con datos del Plan Integral de Seguridad y Convivencia 2013-2023

#### *6.9.4.1.2 Articulación intra-intersectorial para la convivencia y seguridad ciudadana*

El Plan Integral de Seguridad y Convivencia (2013-2023), contempla que:

En Bogotá durante este periodo tendrán lugar transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales, por lo que se requiere una mirada prospectiva. La situación postconflicto, la construcción del Metro, la consolidación del plan centro ampliado, la configuración de áreas metropolitanas con municipios vecinos, el cambio climático y desde luego las nuevas concepciones de riesgo y amenaza, hacen imprescindible proyectar los nuevos escenarios de coordinación inter e intra-sectorial. De esta manera la prospectiva se enfoca en resaltar la importancia de la visión estratégica con la que debe contar el sector gobierno, seguridad y convivencia como parte fundamental de la visión futura de la ciudad. Según el Acuerdo 257 de 2006 el Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia tiene como misión “velar por la Gobernabilidad distrital y local, por la convivencia y seguridad ciudadana, por la generación de espacios y procesos sostenibles de participación de los ciudadanos(as) y las organizaciones sociales, por la relación de la administración distrital con las corporaciones públicas de elección popular en los niveles local, distrital, regional y nacional; vigilar y promover el cumplimiento de los derechos constitucionales, así como de las normas relativas al espacio público que rigen en el Distrito Capital”. En ese sentido, el PICSC propone una estructura de la política de seguridad y convivencia en el Distrito. (p. 147)

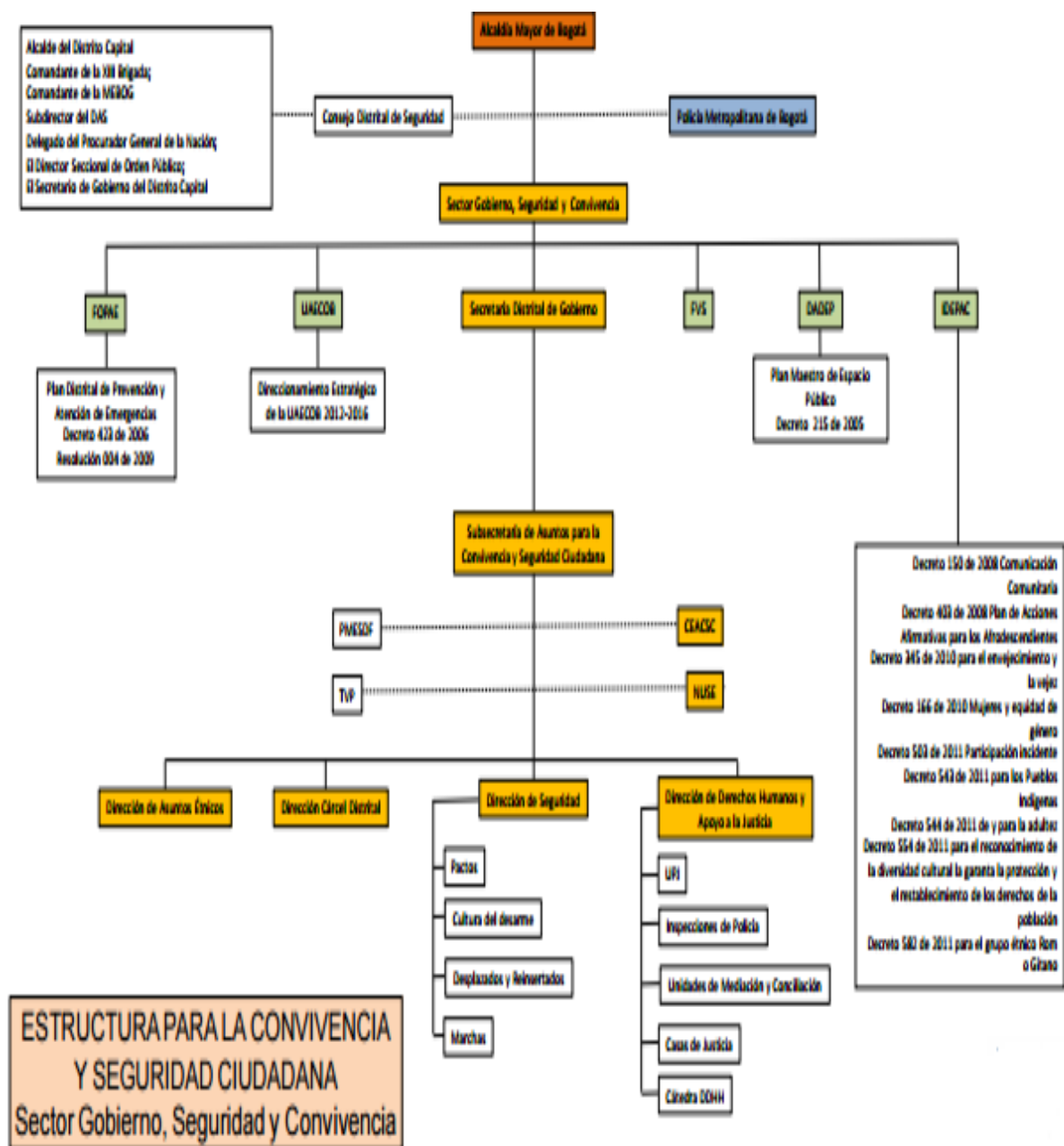


Figura 66. Estructura del tema Política de seguridad y convivencia en el Distrito.

Fuente: tomado del Plan Integral de Seguridad y Convivencia (2013-2023)

#### *6.9.4.1.3. El enfoque de redes como seguimiento y evaluación para la política pública* *Enfoque de Networks Theory (redes)*

El enfoque de redes ha sido configurado en la administración de Gustavo Petro, como un enfoque que permite el fortalecimiento de la gestión integral que comenzó la administración Garzón, puesto que, según el PICSC, este permite mirar cómo funciona la articulación que se da entre las distintas instituciones y los actores involucrados. Parte del principio de que lo estatal y lo no estatal, siempre se encuentran en movimiento entre esas dos esferas. Se entiende que las políticas públicas son un resultado de interrelaciones e interdependencias que generan redes distintas para el análisis de cada política o programa. Ahora bien, es de anotar que, una red se entiende como un conjunto de relaciones de tipo específico, por ejemplo, de colaboración, de apoyo, de control o influencia entre un conjunto de actores (Lazega, 1994). Cabe destacar que, la evaluación de la Política Pública en Convivencia y Seguridad Ciudadana, se aplica a los planes, programas y proyectos que la constituyen, desde la perspectiva del momento en que estos se encuentren para ajustar la implementación de los programas y de la política.

Adicionalmente, las evaluaciones tendrán como soporte fundamental, la creación de un sistema de índices e indicadores cualitativos y cuantitativos sobre las conflictividades, violencias y delitos con ámbito en el Distrito Capital. Resaltando que son formas de medición de las tasas por habitantes, el número de casos en diversas escalas (barrial, UPZ, local y municipal), su diferenciación por sexo, rango etario, modalidades y tipos de armas según sea el caso

### **6.9.5. Análisis del Plan Integral de Seguridad**

#### *6.9.5.1. Análisis normativo*

Implica la recolección de todos los decretos, acciones, circulares, acuerdos, políticas, entre otras; asociados específicamente a la política a analizar. De igual manera, es de suma importancia revisar analizar y contrastar los planes integrales de seguridad de cada una de las localidades, así como todos los documentos de soporte que den cuenta del proceso de formulación de dichos planes.

#### 6.9.5.2. *Mapa de actores involucrados*

Con el análisis normativo es posible identificar el universo de la política y con ello identificar el mapa de actores; en este caso, instituciones que intervienen en la política. La nueva gestión pública ha trascendido de la clásica inter-relación de actores e instituciones a la trans- sectorialidad. Un nuevo enfoque basado en el sistema de redes, en el cual, no existe una aparente jerarquía institucional a la hora de la ejecución de políticas, por contrario, existe un complejo sistema dinamizado por relaciones de acciones y tareas colaborativas, donde el sustento de conexión es la información. En cuanto a los actores vinculados, tanto beneficiarios como ejecutores, estos deben identificarse con precisión, para efectos de conocer si el proyecto se adapta a sus necesidades y la oferta de productos que contiene cada línea de acción estructurada es coherente con la realidad objetiva de la demanda.

Es muy importante la elaboración de un mapa de actores estratégicos de la Seguridad Ciudadana, ya que, es probable que la elaboración del mapa de actores sea la fase más importante del análisis de gobernanza y de gestión en red de la Seguridad Ciudadana. Del conocimiento profundo de las características de cada actor individual o institucional, depende, no solamente la comprensión de los problemas de gobernanza existente, sino el diseño, la aplicación y la viabilidad de las soluciones de gobernabilidad y gobernanza.

Las situaciones identificables mediante este factor de análisis son las siguientes: a) aciertos de inclusión; b) aciertos de exclusión; c) error de exclusión, y d) error de inclusión.

En suma:

Los distintos factores de evaluación nos permitirán hacer un seguimiento del desarrollo de las actividades programadas, medir los resultados de la gestión y optimizar sus procesos, generando un proceso de aprendizaje a partir de los éxitos y fracasos detectados al comparar lo realizado con lo programado. (Medellín, 2004, p. 29)

Es necesario decir que, en la medida en que el Plan promueva y sostenga un eficiente nivel de interacción con las entidades de coordinación y articulación existentes, es posible introducir en la agenda de las mismas, asuntos estabilizados sobre la política pública de seguridad y convivencia ciudadana, que permitan un accionar sistémico orientado por los

propósitos generales de la política. Ahora bien, para que esto sea tangible, se requiere haber recorrido una trayectoria con etapas claramente trazadas.

En primera instancia, se debe contar con un diagnóstico o estado del arte de las acciones adelantadas por cada entidad, el balance de cumplimiento de las funciones y objetivos según su naturaleza. De igual forma con los momentos e instancias de articulación tanto *ad hoc*, como aquellas estabilizadas con antelación, y los resultados o acciones originadas desde estas instancias y desde cada institución en particular.

Este marco referencial, constituye la línea base para evaluar posteriormente el nivel y tamaño de contribución del plan en la transformación de la situación inicial, esto es, en la activación y funcionamiento efectivo de las instancias de articulación existentes, la reorientación de los objetivos perseguidos por cada institución, la ampliación en los escenarios de articulación a otros sectores de la sociedad civil, estratégicos para el éxito de la política y finalmente, el impulso de procesos de sistematización e investigación promovidos y agenciados por las entidades involucradas en los procesos de formación y educación ambiental.

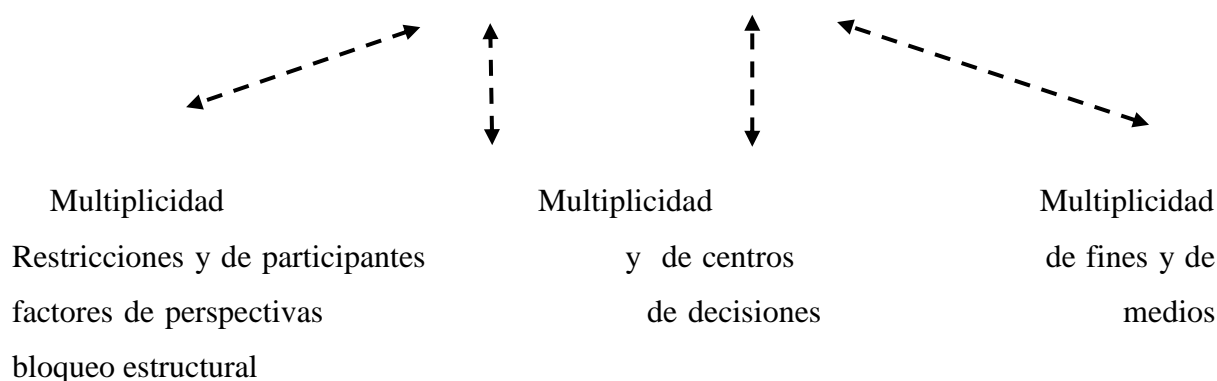


Figura 67. Factores que limitan la puesta en marcha de los planes.

Fuente: tomado de Medellín (2004)

En esta línea, es posible aseverar que, el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, partió de la premisa de consolidarse como una estrategia que permitiera la coordinación intersectorial e institucional para la formulación e implementación de la política pública de seguridad en el distrito.

A lo largo de las últimas administraciones, se han hecho diferentes propuestas y avances entorno al mismo, llegando finalmente a la administración de Gustavo Petro, con una propuesta que responde a las necesidades o a las problemáticas del Distrito y sus localidades. Se ha evidenciado una fuerte desarticulación en la formulación de los planes locales con las directrices del plan distrital, sin embargo, no es posible conocer la metodología que se usó para la puesta en marcha de la construcción de directrices de los PICSC en las localidades, todo ello, teniendo en cuenta que, probablemente no se crearon instancias de concertación para la creación del lineamiento de los mismos.

Con base en la información encontrada, se puede establecer que, los planes integrales de seguridad no han servido como guía para el establecimiento de estrategias y soluciones comunes en temas neurálgicos para las localidades, debido a que ,hay un vacío en la puesta en marcha del Plan integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el Distrito; precepto básico que ha dado como resultado, la ausencia de lineamientos claros para cada una de las localidades, con el fin de establecer soluciones comunes a problemas comunes.

Por otra parte, se ha evidenciado en las diferentes entrevistas y en la lectura crítica de los documentos encontrados sobre el PICSC, que los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, no han servido como herramienta articuladora de las relaciones interinstitucionales en el Distrito en materia de seguridad y convivencia. Todo ello teniendo en cuenta que, no se cumplen con determinados preceptos y características que hayan permitido una construcción de espacios de relaciones intergubernamentales, y mucho menos de la consolidación de instancias más allá de los gobiernos o de las administraciones locales. En el mismo Plan Integral de Seguridad propuesto por la administración Garzón, se hablaba de la instauración de instancias de coordinación, ya que, en la práctica había duplicidad de tareas o simplemente se delimitaron de manera sustantiva, por ende al haber cantidad de espacios creados había una diáspora decisionales muy grande.

Realmente la territorialización de la Política Pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se ha adaptado a las especificidades de cada localidad, pero se evidencia, como se mencionó anteriormente, una desarticulación entre localidades, y estas a su vez con el Distrito. Es claro que es importante descentralizar la toma de decisiones en el Distrito. De hecho, la teoría sobre la descentralización sostiene que ésta puede verse como estímulo para el incremento de la gobernabilidad territorial, pues mejora la receptividad del sector público

como tal, en la medida que, mientras más se acerca el gobierno a la población, también puede aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos y permitir una mejor adaptación a condiciones y demandas territoriales, mejorando, en última instancia, la rendición de cuentas. Pero para ello, también se deben crear instancias que permitan una concertación y articulación de toma decisiones.

Este enfoque, centrado en los beneficios de una mejor gobernabilidad, pasa por las siguientes consideraciones:

1. Entender que el uso del término “Gobierno territorial”, hace referencia a las diferentes formas de autoridad gubernamental, desde los niveles regionales/departamentales, hasta las alcaldías/municipalidades establecidas mediante estatutos.
2. El Gobierno territorial es la base de la cual parte el camino hacia una buena Gobernabilidad.
3. La necesidad de que el Gobierno territorial trate de vincularse al sector privado (entendiendo, de manera general, tanto como el ámbito de la empresa privada como de la sociedad civil) si se quiere dar respuesta eficaz al amplio espectro de demandas de agentes diversos.
4. La constatación de que la gobernabilidad territorial debe servir para dar poder, participación, negociación, y exigencia de los ciudadanos a las instituciones. Este marco es muy importante para el ámbito de seguridad y convivencia, ya que es uno de los parámetros más importantes del Plan Integral de Seguridad, debido a que no se encuentra en la poca o desgastada gobernanza y gobernabilidad territorial. De igual forma, esta no acontece o se profundiza por el simple hecho de transferir poderes y responsabilidades desde el centro a los niveles locales, sino por el fortalecimiento del gobierno territorial y el establecimiento de redes entre éste y el resto de actores no gubernamentales. (Rodríguez, 2012, p. 8-9)

A lo largo de las diferentes administraciones se ha visto que la falta de formulación de un Plan Integral de Seguridad en el Distrito, ha creado un vacío que ha dejado como resultado la falta de un estricto marco jurídico, financiero y administrativo. El cual facilite el desarrollo de estrategias, que respondan a las necesidades de seguridad y convivencia en el Distrito. De igual manera, se puede establecer que esto ha hecho que no hayan competencias delimitadas



y con ello, que haya superposición de tareas, conflictos, baja eficacia, eficiencia y legitimidad en el accionar público, llevando al mismo tiempo, a una baja gobernanza y gobernabilidad institucional.

Cabe destacar que, el Plan Integral de Seguridad y Convivencia tiene que ser resultado y estar articulado con las realidades y circunstancias del Distrito. Con ritmos y esquemas diferentes en la asignación de competencias a las entidades territoriales, evaluando impactos, y corrigiendo las desviaciones que se pueden generar en el proceso, así como también, debe ser coherente entre los objetivos propuestos e instrumentos utilizados.

Adicionalmente, se deben fortalecer las entidades territoriales que trabajan el tema de seguridad ciudadana, delimitando las competencias, y muy importante, respetando las identidades y valores culturales de las diferentes poblaciones que viven el Distrito. Una Política Pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana, debe tener en cuenta los enfoques transversales de género y multiétnico, para que pueda responder con estrategias inclusivas, al enfoque poblacional y al enfoque de territorialidad.

Es importante tener en cuenta el “pluralismo institucional”. Aunque introduce mayor complejidad en la gestión pública, al desaparecer la simplicidad de las tareas asignadas en exclusividad, compartir responsabilidades sobre una misma área de políticas públicas con diferentes entes institucionales, puede producir un efecto institucional positivo, es decir, estimular la coordinación y el control mutuo entre responsables políticos, sobre el proceso de formación y puesta en práctica de las políticas públicas, sin requerir los componentes burocrático-administrativos de las grandes organizaciones públicas centralizadas.

## **6.10. Fundamento Normativo de la Seguridad en Bogotá y de las Estrategias de Seguridad**

Las estrategias de seguridad, tanto individualmente como en conjunto cuentan con un sustento legal que les permitió nacer, establecerse y arrojar resultados, dentro de un marco normativo, democrático y participativo que dé garantías políticas, económicas y sociales.

### **6.10.1. Normativa General en Materia de seguridad**

Desde su preámbulo, la Constitución Política de 1991, señala que, el pueblo colombiano en ejercicio de su poder soberano, con los fines de fortalecer y asegurarle a cada habitante del territorio nacional, su vida, convivencia, justicia, igualdad, libertad y paz, dio origen y fortaleció las políticas públicas nacionales en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana, debido a que, estas premisas son el fundamento para una sociedad más justa, equitativa y Segura.

En primera medida, se debe resaltar el hecho de que la Política Publica en Seguridad y Convivencia Ciudadana, tiene sus bases primarias jurídicas, dentro de los principios fundamentales de la Carta Política Colombiana, soportados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento declarativo adoptado por la Asamblea General de la Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París. Donde, la Constitución Nacional dictamina que el respeto a la dignidad humana encuadra el actuar del Estado hacia la comunidad, donde la solidaridad, el trabajo mancomunado, la coordinación interinstitucional y la prevalencia del interés general sobre el particular, son factores que determinan y encaminan una sociedad hacia desarrollo social.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Dice el Código Penal Colombiano – Ley 599 de 2000, Título I De las Normas Rectoras de la Ley Penal Colombiana, Capítulo Único – Dignidad Humana, Artículo 1°. El derecho Penal tendrá como fundamento el respeto a la Dignidad Humana; así mismo dice el Código de Procedimiento Penal Colombiano – Ley 906 de 2004, Título Preliminar Principios Rectores y Garantías Procesales, Dignidad Humana, Artículo 1°. Los intervinientes en el proceso penal serán tratados con el respeto debido a la Dignidad Humana. (Código Penal y de Procedimiento Penal-Anotado, trigésima edición, Mario Arboleda Vallejo, Editorial Leyer, páginas 3 y 681). Los derechos humanos tienen hoy una total aceptación En las Constituciones Políticas de los distintos Estados, como tratados o convenios internacionales, además de declaraciones solemnes. Se han colocado por así decirlo los derechos humanos en una situación de primacía respecto a los demás derechos que pueda ostentar la persona como centro de imputación de los mismos. Ha sido tanto el interés de los Estados modernos por proteger los derechos fundamentales de la persona humana, considerada tanto en su aspecto individual como comunitario que ha venido obteniéndose por así decirlo, sobre el particular, un reconocimiento internacional con afirmación universal para todos.

Un Estado que se fundamenta en la Dignidad Humana, tiene que tener como objeto principal, y con más razón cuando se trata de la utilización del derecho penal, la protección del individuo. No solo de aquel cuyos bienes jurídicos han sido vulnerados, sino también de quien ha llevado a cabo el acto delictivo.

En ese orden de ideas, se analiza la trascendencia de los derechos humanos en la vida política y social del país, así como un breve análisis del proceso que se inició internacional y regionalmente para la protección, promulgación y respeto de los derechos fundamentales de las personas dentro de los Estados, llegando a que en el Distrito Capital, se afianza con el paso de los años, el hecho de que las políticas públicas en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana, deben enmarcarse por estas normatividades mundiales que rigen el mundo moderno, en pro de su desarrollo social.

De igual manera la Constitución Nacional enmarca que dentro de los fines esenciales del Estado colombiano y sus autoridades, está el servir a la comunidad, garantizándole los derechos que en ella se consagran, defendiendo y asegurándole la convivencia pacífica dentro del territorio nacional, a través de la protección de la vida, honra, bienes y demás derechos. Libertades con que se cuenta, todo ello, bajo el principio de cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de la población.

Es relevante mencionar que, si bien el Estado debe reconocer los derechos inalienables de las personas y amparar a la familia como base de la sociedad colombiana. La Constitución también insta a que el mismo Estado debe propender porque se brinde una efectiva seguridad y convivencia ciudadana, a través de modelos y programas de intervención social. Como los instituidos en el Distrito Capital; debido a que, es de forma integral que se debe proteger el desarrollo de la sociedad. Esa sociedad, que si bien merece la protección del Estado, debe responder ante las autoridades que lo gobiernan, por las infracciones que se atenten contra esta Norma de normas y las leyes vigentes y establecidas para el normal funcionamiento de la sociedad en general.

---

La Constitución establece, que el Estado Colombiano está fundado en el respeto a la Dignidad de la persona humana; esto significa que, como valor supremo, la dignidad irradia el conjunto de Derechos Fundamentales reconocidos, los cuales encuentran en el libre desarrollo de la personalidad su máxima expresión. El principio de la dignidad humana atiende necesariamente a la superación de la persona, respetando en todo momento su autonomía e identidad.

... Al reconocer la norma de normas, que el fundamento del Estado lo constituye el respeto a la dignidad de la persona, se está estableciendo un especial status para el ser humano, situándolo por encima de los demás seres, en virtud de su racionalidad; por encima del mismo Estado, pues estará al servicio de la persona. La superioridad o prestancia reconocida por la Constitución a la persona a partir de su racionalidad, evidencia la verdadera significación de la dignidad en un entorno jurídico-político, toda vez que la sociabilidad, la libertad y la responsabilidad caracterizan a ser razonable. (Manual de derecho penal, partes general y especial, séptima edición, Mario Arboleda Vallejo, José Armando Ruiz Salazar, Editorial Leyer, pág. 41).

Cuando se analizan los mencionados derechos fundamentales establecidos dentro de la Constitución Nacional, se debe establecer que son los mismos lineamientos señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por lo cual, si un Estado no protege a sus pobladores, respetando y haciendo respetar estos derechos, es un Estado que está condenado al fracaso social y al fracaso en su desarrollo.

Finalmente, la Carta Política plasma la necesidad que encontró el Constituyente de ofrecerle y garantizarles seguridad a los colombianos, tal como se mencionó, no solamente en lo relacionado a la seguridad personal, que tiene que ver con la protección de los bienes jurídicos tutelados, sino, en todo lo que tiene que ver con la seguridad integral de las personas. Teniendo en cuenta lo anterior, se hace mención a una de las muchas definiciones de Seguridad, como es: “el resaltar la propiedad de algo, donde no se registran peligros, daños ni riesgos. Una cosa segura es algo firme, cierto e indubitable. La seguridad, por lo tanto, puede considerarse como una certeza” (Zapata, 2014, p. 1)<sup>26</sup>.

#### **6.10.2. Normativa Seguridad Bogotá**

Para el caso de Bogotá, dentro de su Plan de Desarrollo actual, estableció que los modelos y planes de intervención social en Seguridad y Convivencia Ciudadana, pueden aportar a la protección de una sociedad con justicia social y más humana. Por tal razón, a partir de los diferentes planes de desarrollo que a continuación son mencionados (ver Tabla 31), se han encontrado grandes avances normativos y jurídicos en la estandarización de mecanismos que fortalezcan la política de seguridad en el Distrito.

---

<sup>26</sup> Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto. (Modificado por Acto Legislativo Número 2 de 2003)

Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley. En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

Una ley estatutaria reglamentará la forma en que, sin previa orden judicial, las autoridades que ella señale puedan realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, siempre que existan serios motivos para prevenir la comisión de actos terroristas. Al iniciar cada período de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de esta facultad. Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere este artículo incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar. (Modificado por Acto Legislativo Número 2 de 2003)

Tabla 31. *Plan de Desarrollo administraciones Distritales*

Norma	Nombre Plan	Administración	Año
Decreto 295 de 1995	Formar Ciudad.	Antanas Mockus Sivickas	1995-1998
Acuerdo 6 de 1998	Por la Bogotá que queremos.	Enrique Peñalosa Londoño	1998-2001
Decreto 440 de 2001	Bogotá para vivir todos del mismo lado.	Antanas Mockus Sivickas	2001 – 2004
Acuerdo 119 de 2004	Bogotá sin Indiferencia un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión.	Luis Eduardo Garzón	2004-2007
Acuerdo 308 de 2008	Bogotá Positiva: para Vivir Mejor	Samuel Moreno Rojas/ Clara López	2008-2011
	Bogotá Humana.	Gustavo Petro	2012-2015

Fuente: elaboración propia

#### 6.10.2.1. De los modelos planes de intervención

Con relación a las Zonas de Atención Integral en Convivencia y Seguridad ZAICS, puntualmente para este modelo, se tiene como fundamento normativo básicamente a los planes de desarrollo que fueron configurando la política. Específicamente, a las ZAISC, solo les atañe el Acuerdo con el que se le dio vida al Plan de Desarrollo Bogotá Positiva y otro Decreto concerniente a restricción de licor en zonas públicas.

Tabla 32. *Normatividad Distrital sobre Seguridad y Convivencia*

Acuerdo/Decreto	Objeto	Observaciones
<b>Decreto Ley 1421 de 1993</b>	Dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.	Estatuto Orgánico de Bogotá
<b>Acuerdo 29 de 1993</b>	El Dicta normas sobre el Consejo Distrital de Justicia, sobre las inspecciones de Policía y otras materias.	
<b>Decreto 295 de 1995</b>	Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas	Plan de Desarrollo de la primera

Acuerdo/Decreto	Objeto	Observaciones
	para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad.	administración Mockus (1995-1997)
<b>Decreto 476 de 1996</b>	Por el cual se determina la estructura interna y se establecen las funciones de las dependencias de la Secretaría de Gobierno de Santa Fe de Bogotá, D.C.	Subrogado por el Decreto 485 de 1996, reformado por el Decreto 367 de 2001
<b>Decreto 649 de 1996</b>	Por el cual se crea el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa (COVE).	
<b>Acuerdo 6 de 1998</b>	Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001, Por la Bogotá que Queremos.	Plan de Desarrollo de la administración Peñalosa (1998-2000)
<b>Decreto 303 de 1999</b>	Por medio del cual se reglamenta el funcionamiento y operatividad del Programa de Apoyo a la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.	Derogado por art. 33 del decreto distrital 309 de 2002
<b>Decreto 665 de 2000</b>	Por el cual se crean los Consejos Comunales de Seguridad.	
<b>Decreto 367 de 2001</b>	Por el cual se modifica la estructura organizacional y las funciones para algunas dependencias, en la secretaría de gobierno de Bogotá D.C.	Derogado por el decreto 539 de 2006, modificado por el decreto 86 de 2006
<b>Decreto 440 de 2001</b>	Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 "Bogotá para vivir todos del mismo lado".	Plan de Desarrollo de la segunda administración Mockus (2001-2003)
<b>Decreto 309 de 2002</b>	Por el cual se expide el reglamento de funcionamiento y operación del programa de convivencia y seguridad ciudadana.	Crédito BID
<b>Acuerdo 79 de 2003</b>	Por el cual se expide el código de policía de Bogotá.	Código de Policía de Bogotá
<b>Decreto 503 de 2003</b>	Por el cual se adopta el plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia para Bogotá D.C.	Subrogado por el decreto distrital 563 de 2007
<b>Acuerdo 119 de 2004</b>	Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.	Plan de Desarrollo administración Garzón (2004-2007)
<b>Acuerdo 135 de 2004</b>	Por el cual se establecen los instrumentos para la formulación de los planes	Planes Integrales de Seguridad

Acuerdo/Decreto	Objeto	Observaciones
	integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades.	
<b>Acuerdo 257 de 2006</b>	Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.	Reforma Administrativa del Distrito
<b>Decreto 539 de 2006</b>	Por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dictan otras disposiciones.	
<b>Decreto 563 de 2007</b>	Por el cual se subroga el decreto 503 de 2003 que adoptó el plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia para Bogotá D.C.	Aclarado y derogado parcialmente por el decreto distrital 132 de 2009
<b>Acuerdo 308 de 2008</b>	Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008 – 2012 Bogotá Positiva: para vivir mejor.	Plan de Desarrollo Administración Moreno (2008-2011)
<b>Decreto 013 de 2009</b>	Por medio del cual se adoptan medidas de policía, necesarias para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas en la ciudad de Bogotá, D.C, se adoptan medidas especiales para algunas zonas del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.	Restricción al consumo de alcohol en espacio público en Zonas Críticas de la Ciudad
<b>Decreto 132 de 2009</b>	Por el cual se aclaran lineamientos del plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia para Bogotá D.C.	
<b>Decreto 101 de 2010</b>	Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades, se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones”.	
<b>Decreto 540 de 2013</b>	Por el cual se adopta e implementa el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá D.C.	Plan integral de seguridad 2013-2023

Fuente: elaboración propia con base en el Régimen Legal de Bogotá D.C., presentado por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, 2013

#### 6.10.2.2. Los ZAICS

Tal como se ha observado en este recorrido normativo, las ZAICS tienen una fuerza de acción normativa, basada en una serie de acuerdos o decretos, que intentan hacer de la Seguridad y Convivencia Ciudadana en Zonas Específicas de intervención en la Ciudad, una fuerte barrera focalizada, contra la criminalidad, las violencias, los delitos y las contravenciones que afectan a cada localidad y a Bogotá D.C., en su conjunto.

Tabla 33. *Normativa de los Zaics*

Acuerdo	Objetivo
<b>Acuerdo 489 de 2012</b>	“Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá Humana”.
<b>Decreto 657 de 2011</b>	"Por el cual se adopta la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana y se armonizan los procedimientos y mecanismos para la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana – PICS del Distrito Capital”.
<b>Acuerdo 128 de 2008</b>	“Por el cual se establecen las JZSC”
<b>Acuerdo 152 de 2012</b>	“Por medio del cual se crea el Sector Administrativo de Coordinación de Seguridad , se crea la Secretaría Distrital de Seguridad, y se modifica el Acuerdo 257 de 2006.

Fuente: elaboración propia en el Régimen Legal de Bogotá D.C., presentado por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

#### 6.10.2.3. Las Juntas de Acción Comunal

Las JZSC, como órganos participativos, de comunicación entre los habitantes de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), y las autoridades responsables de atender la seguridad y la convivencia ciudadana en el Distrito Capital, deben propender por ser ese hilo conductor y coordinador de una parte muy significativa de la política pública en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Adicionalmente, deben servir como instrumento de



interacción entre el Distrito y sus pobladores, para que estos se sientan escuchados, atendidos y hagan parte de esa política integral, a la que el Distrito le apunta. El Decreto 2350 de 2003, regula el accionar de las juntas y su capacidad de acción.

#### *6.10.2.4. Plan Integral de seguridad y convivencia ciudadana*

Sobre el Plan Integral en Seguridad y Convivencia, PISC, se encuentra la Ley 62 de 1993:

Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional. Se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional. Se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República. (párr. 1)

Con base en esta normatividad, se establece que el alcalde mayor, formula, implementa, hace seguimiento y evalúa el Plan Integral de Convivencia y Seguridad (PICS). Paralelamente, se encuentran el Decreto 657 de 2011 y el Acuerdo 135 de 2004, en este último “ (...) se establecen los instrumentos para la formulación de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades” (párr. 1). Dicho acuerdo hace mención a lo siguiente:

Por el cual se adopta la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana y se armonizan los procedimientos y mecanismos para la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana –PICS- del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. (párr. 1)

Este Decreto en su Artículo 1.- Objeto, indica que:

Tiene como propósito, adoptar la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana y armonizar los procedimientos y mecanismos para la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS- del Distrito Capital, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el Acuerdo 135 de 2004, y en general por las demás normas Constitucionales,

Nacionales y Distritales relativas a la materia. Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS- deberán contribuir a mejorar la calidad de vida, el respeto por los derechos humanos, la tranquilidad y la convivencia pacífica que debe propender el Distrito, se cumpla a todos los niveles socioeconómicos en Bogotá. (Decreto 657, 2011, Art. 1)

Por último, se encuentra el Decreto 540 de 2013 “Por el cual se adopta e implementa el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Bogotá” (párr. 1).

Por otro lado, se identificaron los siguientes Acuerdos Distritales:

- Acuerdo 18 de 1999: “Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”.
- Acuerdo 004 de 2000: "Por el cual se crean los comités de convivencia en los establecimientos educativos oficiales y privados del Distrito Capital."
- Acuerdo No. 79 de 2003: Código de Policía de Bogotá.
- Acuerdo No. 135 de 2004: “Planes Integrales de Seguridad para Bogotá y sus localidades”.
- Acuerdo No. 173 de 2005: Se establece el Sistema Distrital de Seguridad Escolar.
- Acuerdo 175 de 2005: “Por medio del cual se establecen los lineamientos de la política pública para la población afro descendiente residente en Bogotá”.
- Acuerdo No. 232 de 2006: “Por el cual se establece el Sistema Integrado de Seguridad y Emergencia NUSE 123 del Distrito Capital”.
- Acuerdo No. 257 de 2006: “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital”.
- Acuerdo No. 375 de 2009: “Por el cual se establecen normas para difusión y divulgación del Sistema Integral de Seguridad y Emergencias NUSE 123”.
- Acuerdo 449 de 2010: “Por medio del cual se establece el programa caminos seguros al colegio como política distrital en Bogotá D.C.”
- Acuerdo Distrital No. 489 de 2012: “Por el cual se aprueba en Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2012-2016”.
- Acuerdo 502 de 2012: “Por medio del cual se crean los planes integrales de convivencia y seguridad escolar – PICSE” Decretos Distritales: - Decreto 292 de

2003. “Por el cual se reglamenta la Policía Cívica de Tránsito en el Distrito Capital.”

- Decreto 451 de 2005: Se implementa el Número Único de Seguridad y Emergencia.
- Decreto 064 de 2006: Reestructura los Consejos Locales de Seguridad y Convivencia.
- Decreto 539 de 2006: “Por el cual se determina la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno”.
- Decreto 505 de 2007: “Por el cual se reglamente el Consejo de Gobierno Distrital y los Comités Sectoriales”.
- Decreto 563 de 2007 (subroga el 503 de 2003): Plan Maestro de equipamiento de seguridad, justicia y defensa.
- Decreto 151 de 200: “Por el cual se adoptan los lineamientos de política pública distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afro descendientes”.
- Decreto 101 de 2010: Fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades.
- Decreto 192 de 2010: “Por el cual se adopta el Plan Integral de Acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de la ciudad”.

#### *6.10.2.5. Normativa Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes – PNVCC*

El accionar de Bogotá, se fundamenta en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, así como en directrices e instructivos internos de la Policía Nacional. Emanados desde la Dirección General, donde se determinan los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”. En él se consagran los elementos de respeto a los principios constitucionales, las libertades ciudadanas, el pluralismo, la organización político-administrativa del Estado. De igual forma prevalecen en el plan de desarrollo siguiente; Plan de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Dentro del desarrollo normativo de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana PNSCC, el Gobierno Nacional decidió no hacer frente a ello, a través de una armazón jurídico, ajustado a unas iniciativas accionadas para combatir el crimen y estimular la convivencia ciudadana, considerando que, el Estatuto de Seguridad Ciudadana o “Ley De Seguridad Ciudadana 1453 de 2011”, corrige restricciones y falencias que obstaculizan el accionar de la Policía y de las demás autoridades de Policía; ocasionando en muchos casos impunidad, dado que, estas autoridades se encuentran maniatadas frente a actos o hechos violentos, en los cuales, su intervención se limita a hacer mera presencia, teniendo en cuenta que, el no contar con las herramientas jurídicas adecuadas, esto genera una mala visión de lo que es el servicio de policía y termina por afectar la confianza hacia sus miembros.

Por esta razón, en adición se establece un cambio sustancial, fortaleciendo el accionar policial, haciéndolo más eficiente, eficaz y efectivo, bajo la base primordial de respeto, salvaguarda y promulgación de los derechos fundamentales de las personas; esto se dará en el futuro nuevo Código de Convivencia Ciudadana (que reforma el antiguo Código Nacional de Policía). Además, el Gobierno Nacional impulsa otras iniciativas de Ley, que contribuyen a la reducción de la violencia, las criminalidades, el delito, las contravenciones, encontrando de igual manera, la reforma al régimen carcelario y penitenciario, y la reforma al Código Nacional de Tránsito.

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana –PNSCC- se plantea el reto de proteger la vida de los ciudadanos, su integridad física y patrimonio económico, claro está, bajo el planteamiento del respeto que la ciudadanía le debe a la autoridad policial.

El accionar de la fuerza pública, se basa en la prevención de delitos y contravenciones en que incurren las personas, ya sea como víctimas o victimarios. Planteando su actuar dentro de un marco de acercamiento a la ciudadanía, para que esta coadyuve a alcanzar sus objetivos, centrando su misión alrededor de cinco principales ejes, como lo son: la prevención social y situacional; presencia y control policial; justicia, víctimas y resocialización; cultura de la legalidad, y ciudadanía activa y responsable. Para su desarrollo, la Política pone a disposición de los gobiernos locales, una serie de herramientas de implementación, teniendo en cuenta que, las manifestaciones de los fenómenos de seguridad y convivencia ciudadana son de carácter local, pero que trascienden a nivel nacional en muchos casos. Ahora bien, el éxito de este tipo de iniciativa en cada ciudad y a nivel nacional, depende del compromiso, liderazgo,

coordinación y trabajo mancomunado e interinstitucional permanente, de las autoridades políticas, administrativas y sociales de policía. Por ello, es importante que los gobernantes incluyan sus lineamientos en los Planes de Desarrollo Municipales y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia.

Vale señalar que, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, es una herramienta poderosa para alcanzar la seguridad y convivencia ciudadana, en busca del desarrollo de la nación y de todos los habitantes del territorio. Por ello, con esfuerzo de todos los actores involucrados; tanto del gobierno (nacional, departamental, distrital y municipal), como de la ciudadanía, es viable que al cabo de unos años, las ciudades de Colombia sean seguras y de mejor convivencia ciudadana de la región. En este sentido, es preciso mencionar que, de acuerdo con la Alta Consejería Presidencial para la seguridad y convivencia (2016), la política nacional en seguridad y convivencia ciudadana PNSCC, se rige bajo los siguientes objetivos:

- Reducir las probabilidades de inicio de carreras criminales y la reincidencia de los victimarios, y dificultar la comisión del delito;
- Mejorar la presencia y respuesta de la Policía, así como su capacidad disuasiva y de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales;
- Incrementar la judicialización y la condena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas y las resocializaciones viables;
- Lograr comportamientos colectivos de apego a la ley que favorezcan la convivencia social y la resolución pacífica de las diferencias y los conflictos;
- Concientizar a los ciudadanos de sus responsabilidades en la lucha contra el delito y su papel activo dentro de la comunidad;
- Lograr decisiones de política pública a partir de un mejor sistema nacional de información del delito, y el estudio y evaluación de las políticas sobre el tema; y
- Facilitar la labor de las autoridades en la lucha contra el delito por medio de la adecuación del régimen penal y las disposiciones sobre convivencia ciudadana.

(párr. 3-4)

## **CAPITULO VII. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES**

### **7. ANÁLISIS Y VALIDACIÓN DE LAS HIPÓTESIS**

Para realizar un análisis más a fondo se divide este apartado en dos segmentos que permiten dar cuenta de los resultados y análisis de la presente investigación. Adicionalmente se valida cada uno de los objetivos propuestos en el desarrollo de éste proyecto y se contrasta la validez de las hipótesis propuestas.

La presente investigación, ha tenido como objeto analizar la implementación de la Política Pública de Seguridad Ciudadana durante el periodo 1995 a 2015 en Bogotá. El recorrido de la investigación, plasmado en los capítulos precedentes, permitió abordar distintos temas propuestos, tales como: analizar el desarrollo del discurso de seguridad del distrito, su efecto con los cambios de gobierno, las relaciones interinstitucionales, el papel de los diversos actores que intervienen en este territorio, los resultados de las principales iniciativas y proyectos en curso, la capacidad institucional y del sistema político en su conjunto para abordar la importancia de la implementación de la Política Pública de Seguridad a la luz del modelo de Sabatier & Mazmanian (1981), y de las relaciones interinstitucionales (Gobernanza).

#### **7.1. Avance del Concepto de Seguridad**

Para Garay (2000), la seguridad es “un bien público que debe proveer la capacidad de reproducción del capital social y de la potencialización del desarrollo humano” (p. 8). A partir de esta definición, se entiende que la seguridad es un estado o una sensación de tranquilidad, de confianza, de bienestar, de protección. Por tanto el peligro no está presente o es mínimo, permitiéndole al individuo y la comunidad realizarse integralmente

En ese sentido, son varios los autores que para estudiar este fenómeno, parten de entender el contexto de las ciudades actuales, especialmente las latinoamericanas. Carrión (2002), considera estas ciudades como conglomerados urbanos de rápido crecimiento en el que confluyen diferentes factores que inciden drásticamente en los niveles de violencia urbana. Se trata de ciudades con una fragmentación bastante fuerte en tanto desigualdades de diversos tipos, especialmente se habla de desigualdades del orden socioeconómico que unidas a afectaciones de tipo socio ambiental, también entran a jugar un papel importante dentro de

esta relación ciudad-violencia urbana. Reconociendo además que, si bien la violencia urbana existe desde el nacimiento mismo de las ciudades, es innegable dicha relevancia, debido a las magnitudes que se asume actualmente en las ciudades latinoamericanas y las mutaciones de este según el contexto particular de cada ciudad.

Según los postulados de Rocha (2014), se puede ver cómo dicho consenso sobre la definición de Seguridad Ciudadana tiene matices en los cuales no existe tal; es decir por un lado, no hay igualdad de opinión en cuanto a si este concepto implica también protección, frente a riesgos de tipo no intencional como accidentes de tránsito, desastres naturales o de tipo económico y social. Pero por otra parte, reconoce que en términos generales este concepto se entiende como una condición de un grupo de individuos que se encuentra libre de amenazas de violencia, tanto objetiva, como subjetivamente en espacios principalmente públicos. Aunque debe tenerse en cuenta que, la diferencia entre lo público y lo privado en las ciudades contemporáneas, se hace cada vez más difusa.

La Seguridad Ciudadana si bien es mostrada como una alternativa al tratamiento represivo de las problemáticas de seguridad, no logra incluir elementos que incidan directa o indirectamente en el fenómeno, ya que al no tener en consideración las circunstancias sociales que inciden en la seguridad, como son el bienestar y la convivencia, la prevención y la participación, la igualdad [...]; la Seguridad Ciudadana, en la práctica no logra alejarse de un tratamiento exclusivamente militar y represivo, que trascienda a un enfoque que si bien es más complejo, se acerca a un tratamiento de la seguridad más acorde con los DDHH, la dignidad y las libertades ciudadanas. (Yarce, 2013, p. 274)

Por otra parte, con el concepto de Seguridad Ciudadana se generó una complejidad adicional al problema de la seguridad en entornos urbanos, dicha complejidad se refiere a la relación entre la seguridad objetiva (incremento de la criminalidad urbana) y la dimensión subjetiva (miedo al delito y percepción de inseguridad). Por tanto, es necesario diferenciar estos dos aspectos, ya que una cosa son las cifras reales del delito en una ciudad y otra cosa son las sensaciones e imaginarios que se tienen en torno al potencial peligro que representa para las personas vivir en la ciudad con los peligros existentes y latentes. (Solís, 2014). Esta situación, es totalmente evidente en Bogotá, y ello se logró contrastar en el estudio publicado por Sabatier & Mazmanian (1981).

En Colombia y particularmente en Bogotá, el desarrollo del concepto de seguridad ha ido de la mano del contexto y la coyuntura internacional. Razón por la cual, se encontró que en las diferentes administraciones desde Antanas Mockus hasta la administración de Gustavo Petro; el concepto de seguridad ha ido evolucionando hasta tomar el tema central en la administración Petro, con el concepto de Seguridad Humana. La seguridad humana como una parte predominante de la seguridad ciudadana, en la cual, la aproximación de las autoridades a estas problemáticas debe ser integral, toda vez que es necesario desarrollar acciones preventivas, disuasivas, reactivas y de fortalecimiento de la justicia.

Entonces, las políticas, programas, estrategias y acciones que se diseñen e implementen, deben partir de la perspectiva de los derechos humanos, generar dinámicas de confianza entre los ciudadanos y de estos hacia las instituciones, de tal forma que, aumenten los niveles de capital social y de credibilidad de las instituciones. De igual manera, en la actualidad todo lineamiento e implementación debe estar enmarcado por la puesta en marcha o visión de enfoques diferenciales en la construcción de políticas públicas inclusivas (enfoque de género, el enfoque étnico, el enfoque de derecho y el enfoque medio ambiental) que reivindiquen derechos de sectores que han sido invisibilizados a lo largo de la historia.

Por tanto, hoy más que nunca se reconoce la importancia y pertinencia de la participación de los ciudadanos en los programas, estrategias y acciones que se desarrollen en esta materia. Con el fin de disminuir las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad que se presentan en una jurisdicción. En ese sentido, también se considera el concepto de seguridad integral desde una forma más amplia, en el que la seguridad no solo es ausencia de inseguridad, sino que cobija otros aspectos importantes del mínimo básico que debe tener el ser humano. Por ello, se puede afirmar que la seguridad ciudadana y la seguridad integral van de la mano y a lo largo de las diferentes administraciones hasta llegar a la administración de Gustavo Petro, esto se ha venido consolidando como eje central de la Seguridad Ciudadana. Si bien en ese aspecto, aún falta mucho por hacer en Bogotá, en las diferentes administraciones se ha delimitado la ruta para configurar una Política de Seguridad Ciudadana cada vez más incluyente y que responda a los escenarios venideros para Bogotá y para el país en un escenario de post-acuerdo.



## **7.2. La implementación de la política de seguridad en Bogotá**

La serie de hipótesis que se han planteado en esta investigación, han sido corroboradas, permitiendo afirmar que: en Bogotá no puede haber una generalización en todas las administraciones distritales, por tanto es necesario separar los distintos Gobiernos para identificar el éxito y fracaso de cada uno. La segunda hipótesis que se pretendió demostrar es que: las variables clave que explican el éxito o fracaso de las políticas de seguridad a la luz del estudio de Sabatier & Mazmanian (1981), son para el presente estudio: objetivos claros y coherentes. Es decir, la incorporación de teoría causal adecuada, recursos financieros, integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación, posibilidad formal de acceso a actores externos, apoyo del público, medios de comunicación, impactos percibidos de los resultados de la acción, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pudo contrastar ocho de las variables que trata Sabatier & Mazmanian (1981), para evidenciar el éxito y fracaso de las políticas públicas. Claramente no se puede generalizar los resultados de los distintos gobiernos, sin embargo, se evidenció que a pesar de las diferencias, varios de ellos realizaron programas coherentes para la consecución de una política exitosa. Por tal razón, algunos de los entrevistados y otros estudios como los elaborados por Ávila (2012), consideran que la Política de Seguridad Ciudadana ha evidenciado la elaboración de políticas que han retomado lo construido (construir sobre lo construido). En sí, el estudio demostró un desarrollo sostenido de la Política de Seguridad Ciudadana, en el cual, las variables escogidas demuestran el éxito y fracaso de algunas de las políticas, pero, en conjunto, han permitido una disminución de los índices de victimización en la ciudad, generando con ello, el aumento de la seguridad en el Distrito de Bogotá.

En cuanto al desarrollo teórico y la variable de los objetivos a lo largo de las diferentes administraciones; se encontró que todas tenían un constructo teórico para respaldar la política y directrices de seguridad que se establecieron para cada una de las administraciones. Así como objetivos claros y precisos que contrastaban con la aplicación de la base teórica que pretendía soportar; el Plan de Desarrollo como hoja de ruta para el lineamiento e implementación de políticas en Colombia y en Bogotá. Por ello, se hizo evidente que las diferentes administraciones tienen unos constructos propios de lo que se concibe por seguridad ciudadana y que ello se va a materializar en la linealidad de las políticas públicas

implementadas; desde la mediatización de la cultura ciudadana como eje transformador de las prácticas ciudadanas hasta la configuración de la Seguridad Humana en el distrito como parte fundamental de la construcción de una política de seguridad ciudadana en el Distrito.

Es posible afirmar entonces, que la Seguridad Ciudadana ha tenido en los últimos años, un lugar destacado en las agendas políticas y los planes de desarrollo de la ciudad. En virtud de esta relevancia, cinco administraciones distritales sucesivas (Mockus-Peñalosa-Mockus-Garzón-Moreno/López-Petro) han adoptado e implementado políticas sólidas en la materia, avanzando hacia una mayor coordinación y articulación de acciones e instituciones. Promoviendo la continuidad, sostenibilidad de las estrategias y programas de acuerdo con el énfasis de cada administración. Aspectos como, el fortalecimiento institucional en materia de seguridad ciudadana, el establecimiento normativizado de instancias y funciones, la integración del concepto de cultura ciudadana, una mayor participación de la ciudadanía y de actores externos, la resolución pacífica de conflictos, la territorialización, descentralización de la política pública, la corresponsabilidad, el aumento de recursos financieros y el fortalecimiento de instancias de concertación, constituyen un acumulado positivo para la ciudad.

Por lo tanto, la Seguridad Ciudadana como ha sido definida en Bogotá estos últimos años, se ha convertido en bien público que sustenta la plena protección de la integridad física y moral de las personas, la realización individual y colectiva, el cabal ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos, el disfrute de las libertades individuales en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico con sujeción a las normas establecidas. Así las cosas, en este estudio se encontró que el concepto de seguridad ciudadana ha ido de la mano con el concepto de convivencia a partir de la administración de Antanas Mockus y en las administraciones subsiguientes se ha estandarizado esa dualidad o complemento.

Por otra parte, se ha hecho un importante desarrollo en la vinculación y apropiación de los gobiernos locales (localidades) como entes que deben ser activos en la implementación de las políticas. Con base en varios estudios y de acuerdo al análisis de las diferentes entrevistas, estos resultan siendo:

Los más idóneos para implementar políticas de prevención y control de la violencia y la criminalidad, dada su proximidad y relación directa con la población y sus problemáticas, en beneficio último de los ciudadanos. En efecto,

la posibilidad de intervenir directamente sobre el espacio público y la gestión de servicios públicos y sociales, incluyendo los campos de la educación y de la salud permite a las ciudades desarrollar una gran posibilidad de actuación sobre causas y efectos de la inseguridad. Por ello, desarrollando enfoques integrados y multisectoriales, las políticas de las ciudades pueden innovar en el sentido de mirar la seguridad como una responsabilidad colectiva en la que además de la justicia y la policía tengan participación los demás sectores de la Administración. (UN-HÁBITAT, 2008, p. 30-31)

Seguidamente, a lo largo del estudio se logró identificar que existe un problema relevante en cuanto a la incipiente apropiación ciudadana e institucional de la política de seguridad ciudadana. Así como una falta de visión de la política de seguridad ciudadana consensuada para el largo plazo, hecho que puede implicar para la ciudad el riesgo de reversibilidad de sus logros, es decir, un debilitamiento o abandono de las estrategias emprendidas por las últimas administraciones en el campo de la seguridad ciudadana. Se espera que con la implementación del Plan Integral de Seguridad, el cual quedó aprobado en la administración Petro, se empiece a vislumbrar una mejor coherencia y coordinación en la implementación de la política. Adicionalmente, se empiecen a concentrar esfuerzos para que la ciudadanía tenga más información de las estrategias que vienen implementado las administraciones, debido a que, las encuestas analizadas demostraron que los ciudadanos desconocen la mayoría de los programas que han adelantado las diferentes administraciones. De igual forma, se evidenció que las encuestas demuestran desacuerdos e insatisfacción, con convencimiento de que los programas elaborados poco han ayudado a mejorar la seguridad en el Distrito.

Con ésta investigación queda claro entonces que la formulación e implementación de políticas en materia de seguridad ciudadana, tiene que estar enfocada directamente a las necesidades de la ciudadanía, para que los resultados esperados y obtenidos; primero, sean equivalentes; y segundo, generen un impacto positivo en la ciudad y en los ciudadanos. Esto va de la mano con el trabajo conjunto entre administración y ciudadanía, con instancias de gestión coordinadas. La idea de relaciones interinstitucionales fuertes y con una mayor participación de la ciudadanía, puede ayudar a mejorar los índices de percepción de inseguridad. Establecer una jerarquización y estandarización de las instancias que permitan delimitar de una mejor manera los canales de participación y las funciones de cada una de las instancias.

En cuanto al nivel de financiación de las políticas en las diferentes administraciones se logró constatar que:

El Distrito ha tenido una inversión creciente en materia seguridad y convivencia. En el caso del Fondo de Vigilancia y Seguridad el presupuesto ha crecido en más de un 300% en los últimos quince años, se pasó de doscientos doce mil cuatrocientos cuarenta y cuatro millones de pesos (\$212.444.000.00) que se ejecutaron durante la administración de los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995, 1997) a seiscientos noventa y cinco mil ciento treinta y cuatro millones de pesos (\$695.134.000.00). (Observatorio de Seguridad en Bogotá, 2008, p. 34)

Con base en lo anterior, se denota que ha habido una financiación importante para implementar estrategias de seguridad durante todos los gobiernos distritales. Este punto es transcendental, teniendo en cuenta que como establecen Sabatier & Mazmanian (1981), el dinero es un recurso clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos. En esa línea las diferentes administraciones han evidenciado que los recursos son fundamentales para la puesta en marcha de los programas, de allí que se conformara el Fondo de vigilancia como ente ordenador del gasto para implementar los programas y proyectos en el marco de la política de seguridad en el Distrito.

En cuanto a los medios de comunicación, se evidenció que la prensa ha generado una nueva visibilidad del delito que conlleva una nueva forma social de sentir y experimentar estos eventos (ilegales). El centro del debate está en los miedos que acecha la inseguridad. Por tanto se hace necesaria una reflexión del porqué el miedo es una de las experiencias fundamentales de las sociedades modernas. De este modo, los medios de comunicación han logrado impactar en la percepción de inseguridad en Bogotá. Tal como menciona Barata (2003), los medios lograron satanizar propuestas de alcaldes que intentaron proponer modelos alternativos de gestión en la ciudad y que tuvieron reticencias en su operación, particularmente se resalta el caso de Gustavo Petro, el cual tuvo una crítica constante de su gestión en los principales medios de prensa y televisión. Esa situación denota que a pesar de la disminución de los índices de victimización, los índices de percepción de inseguridad siguen siendo altos pese a los esfuerzos de las diferentes administraciones.

Del anterior análisis se desprende el apoyo y respaldo de la ciudadanía a los diferentes programas y proyectos de los Gobiernos distritales, en tanto que, las noticias y la construcción de una realidad marcada por noticias de inseguridad, conlleva la mayoría de las veces a que la ciudadanía perciba que los programas y políticas no tienen impacto en ella, dando lugar a no respaldar a largo plazo a las diferentes administraciones.

El eje de marco normativo que es transversal en nuestro estudio tiene que ver con el soporte de la existencia de marcos normativos-jurídicos que contribuyen a la unidad de acción, convirtiéndose en referente común para las burocracias y los gobernantes (factor programático). En este punto, se observa como las dos lógicas de generación del ordenamiento, afectan la ejecución de políticas. En un caso, se encuentran las normas relacionadas exclusivamente con el campo de intervención específica; en el otro caso, se trata de normas trasversales a la actividad del Estado (por ejemplo normas relacionadas con el presupuesto, con la contratación o con el manejo del funcionamiento estatal), que no siendo exclusivamente del ámbito intervenido, pueden afectar de manera directa la ejecución de diversos tipos de políticas públicas (Lozano, 2007).

La situación planteada anteriormente, se apreció claramente cuando se analizó el caso de la implementación de la Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá, puesto que se encontró que en los últimos dos decenios se ha duplicado la normativización de la política de seguridad ciudadana. Por otro parte, existe una normativización de la política desde el ámbito nacional, toda vez que hay programas nacionales de la política de seguridad (plan cuadrantes) que recaen y tienen impacto en el distrito. Esta materia, la mencionan Sabatier & Mazmanian (1981), por tanto es importante mencionar que, aunque no fue incluida en la tabla de análisis, es importante y transversal a todas las administraciones, debido a que todas han denotado una normatividad bastante sólida y muchas veces considerada exagerada para implementar las políticas de seguridad ciudadana en el distrito.

En cuanto al apartado de estructuración jerárquica que propone Sabatier & Mazmanian (1981), se observó que la implementación de la política está a cargo de entes institucionales que se han conformado con funciones claras y precisas, pero que más allá de la jerarquización, la cual está en cabeza de la secretaría de gobierno, el fondo de vigilancia y el CEACS, ha sido importante la conformación de instancias de concertación o coordinación interinstitucional que permita los aportes de otros actores.

En este marco, se da paso a la tercera hipótesis, la cual consiste en que, “a pesar de que el diseño institucional de instancias de coordinación para la implementación de la Política Pública de Seguridad en Bogotá, ha tenido avances desde que este tema entró con fuerza en la agenda política, no se han desarrollado instancias reguladas de manera adecuada ni suficiente en el distrito ni en todas las localidades que permitan una óptima implementación de las estrategias de intervención de la política de seguridad ciudadana en el Distrito”. Este aparte se basó en los aportes realizados por Hill & Hupe (2003), haciendo referencia a las relaciones interinstitucionales.

Encontramos que la situación de seguridad ciudadana puede seguir evolucionando en un sentido positivo gracias a una visión de Gobernabilidad y Gobernanza de la seguridad entre multiplicidad de instituciones públicas, así como del sector privado y la sociedad. También muestra la evidencia que el deterioro en la seguridad ciudadana, en ocasiones se debe a conflictividades entre actores estratégicos de la seguridad, más que a los hechos delictivos mismos. En este sentido, la coproducción de escenarios de Gobernanza de la seguridad ciudadana como bien público, pasa por la generación de instrumentos de participación de una diversidad de actores hasta ahora no tradicionales en el escenario de la seguridad ciudadana. Multiplicidad de instituciones públicas y del sector privado y la sociedad deben participar en la construcción de una visión estratégica y de largo plazo de seguridad ciudadana. (UN-HÁBITAT, 2008, p. 31)

Es importante recalcar que el hecho de que Bogotá avanzara en seguridad, también obedeció a las competencias que en materia de seguridad local, la Constitución Política de 1991 entregó a los entes territoriales como entes cercanos a los ciudadanos. Bogotá asumió este reto de manera responsable y con recursos, de esta manera:

En la capital se presentaron varias dinámicas que permitieron que la mirada clásica de la seguridad, como un ámbito del Estado soportado en el sistema Policía–justicia–cárcel, comenzara a modificarse. Los cambios institucionales generaron una ventana de oportunidad gracias a la cual se dieron novedosas miradas de la seguridad y nuevas actitudes de los alcaldes, ambas dimensiones se evidenciaron en un cambio en el discurso de la época que derivó en la

modificación de la manera como se venían gestionando en el Distrito las políticas de seguridad. (Calderón & Santander, 2012, p. 9)

En este escenario se evidenció que, con la puesta en marcha de la idea de una descentralización asertiva, desde el gobierno de Garzón, la cual vino a implementar el gobierno de Clara López, permitió una reconfiguración de las funciones de las alcaldías locales para lograr la apropiación de la implementación de la política de seguridad en el Distrito. Si bien, aún hay un largo camino por recorrer. De la visita hecha a diferentes localidades se encontró que la mayoría de las alcaldías locales se encuentran en proceso de construcción de los planes integrales de seguridad locales. Adicional han hecho un trabajo conjunto con el Distrito para lograr una mayor coordinación en la materia, y que con ello haya una sinergia para poder implementar programas y proyectos coherentes que respondan a las necesidades y particularidades de cada ente local.

Se encontró también, que existen varios aspectos por mejorar en el ámbito de relaciones y fortalecimiento de la gestión en red en el Distrito, los cuales han sido contrastado con un estudio elaborado por UN-HÁBITAT, rescatando los siguientes puntos:

- Relaciones Alcaldía - Fuerza Pública:

El ámbito problemático de sostenibilidad de los esfuerzos y las políticas se encuentra en el campo de las relaciones entre la Alcaldía de Bogotá y la fuerza pública: Por un lado en términos de relaciones Alcaldía- Policía Nacional, por otro en términos de la relación Alcaldía - Fuerzas Militares. El Alcalde Mayor es Jefe de Policía en Bogotá, pero no es el jefe del Comandante de la Policía Metropolitana, ni de la fuerza pública de la ciudad. Esta, la institución policial, en razón de su naturaleza de cuerpo nacional, responde en últimas a superiores jerárquicos del nivel nacional. En general, esta situación se ha resuelto favorablemente para la ciudad gracias a una relación personal positiva que hasta ahora ha caracterizado la comunicación entre el Alcalde Mayor y el Comandante de Policía exceptuando un pequeño distanciamiento en la alcaldía de Gustavo Petro. Sin embargo, mientras la relación institucional esté marcada fuertemente por la relación interpersonal Alcalde – Comandante, existe un cierto grado de vulnerabilidad cuando esta se agota. (UN-HÁBITAT, 2008, p. 59)

- Participación ciudadana:

La ciudad ha conocido algunos avances en materia de corresponsabilidad y participación ciudadana sobre los temas de la seguridad ciudadana. Al respecto vale la pena mencionar los frentes locales de seguridad como esquemas comunitarios de seguridad, que resultaron pioneros y que de todas formas requieren algún grado de reingeniería para jugar un papel más importante. Se deben mencionar los pactos de seguridad y convivencia y la elaboración de los planes locales de seguridad formulados por los gestores locales de seguridad de la Secretaría de Gobierno y discutidos en el marco de los consejos locales de seguridad. Estos avances, no obstante, tienen limitaciones en cuanto a sus alcances, resultados, seguimiento, coordinación y articulación con la integralidad de la política de seguridad ciudadana. Para ello es necesario fortalecer la interacción entre la población y las instituciones, así como garantizar la incidencia ciudadana en determinados aspectos de la planificación y la ejecución de la seguridad ciudadana. (UN-HÁBITAT, 2008, p. 61)

- Relaciones Distrito –Nación en Materia de Seguridad:

La Constitución Política de 1991 entregó a los entes territoriales competencias generales en materia de seguridad ciudadana y orden público que aún requieren ser delimitadas en cuanto al alcance de las responsabilidades que de ellas se derivan. Precisar la correspondiente distribución de competencias, funciones y jurisdicciones en materia de seguridad urbana entre el gobierno nacional y el gobierno distrital, permitiría ganar en confianza y capacidad de articulación y coordinación entre los dos niveles a la hora de la acción y la planeación conjunta, cuando se trate de hacer converger visiones de seguridad ciudadana con visiones de seguridad nacional. (UN-HÁBITAT, 2008, p. 64-65)

- Responsabilidades y capacidades de los Alcaldes Locales:

Los alcaldes locales de Bogotá en varias ocasiones han presentado dificultades para replicar en su localidad el grado de liderazgo que la figura del Alcalde Mayor ha logrado ejercer en materia de seguridad ciudadana en la ciudad. Se trata básicamente de limitaciones institucionales en términos de claridad sobre



competencias específicas de las localidades en materia de seguridad local. En el nivel local es necesaria la interacción entre la población y las instituciones, tanto como garantizar la incidencia ciudadana en determinados aspectos de la planificación y la ejecución de políticas de seguridad ciudadana y la convivencia local. La falta de articulación de las diferentes instituciones distritales puede desgastar y agotar los espacios de participación de la ciudadanía, por falta de confianza en la articulación del sistema. Bogotá debe analizar y evaluar el proceso de la pedagogía ciudadana alrededor de la seguridad como un factor positivo en el empoderamiento social de la política pública local y distrital y como camino para asimilar los procesos de veeduría ciudadana y la rendición de cuentas de las autoridades. (UN-HÁBITAT, 2008, p. 71-72)

- Desarticulación y descoordinación entre alcaldías locales y entidades del nivel distrital:

De acuerdo con el Estatuto Orgánico de Bogotá, los alcaldes locales son los coordinadores de la acción administrativa del distrito en las localidades. Sin embargo, las instancias de coordinación entre autoridades locales y entidades de la administración distrital, en especial los Consejos Locales de Gobierno, no operan de forma adecuada ni cuentan con participación de funcionarios del nivel distrital con poder de decisión. La coordinación localidades-entidades distritales se hace compleja por el excesivo número de instancias de coordinación para el desarrollo de políticas públicas existente a nivel local, muchas de las cuales demandan la presencia del alcalde local o sus delegados. (Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, 2015, p. 5)

Finalmente, Calderón & Santander (2012) mencionan que:

La importancia de una red de actores radica fundamentalmente en los tipos de interacción que ellos establecen. Estas son el sustento de la red que da forma y vida a la acción colectiva que deriva en la realización de la política pública. (p. 18)

Así mismo, los autores afirman:

Con respecto a las relaciones de intercambio y cooperación se observa que se crearon espacios de coordinación y cooperación entre los actores. Para un análisis de Gobernanza, lo importante no es que existan dichos espacios, sino la forma como funciona y si logran ser lugares importantes de coordinación para la política. (Calderón & Santander, 2012, p. 20)



Figura 68. Descoordinación de instancias

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida en los documentos distritales y en las entrevistas

Bajo este escenario se concluye en la presente investigación que desde la estructuración del marco teórico entorno a las políticas públicas y a la implementación de estas mismas, se han elaborado gran cantidad de aportes teóricos que han permitido el avance de la disciplina y de su estudio. En ese marco ha habido una constante evolución para estudiar la implementación de las políticas públicas, pero en muchos casos se consideran que una sola teoría se queda corta para intentar explicar un determinado caso. En esta investigación se observó cómo se aplicaron algunas de las variables escogidas del modelo de Sabatier & Mazmanian (1981), dichas variables son claves para demostrar el éxito de una determinada política de las diferentes administraciones distritales estudiadas. Sin embargo, se encontró que las dinámicas de la administración distrital han introducido en su modelo de gestión

enfoques propios también de la teoría de las relaciones interinstitucionales, de gestión en red y de Gobernanza, como mecanismo considerado fundamental para lograr una coordinación en la implementación y en el seguimiento a los programas y proyectos de políticas públicas de seguridad. Por ello, el estudio ha permitido validar la propuesta de una variable adicional para el modelo de Sabatier & Mazmanian, dicha variable es la construcción de gobernanza local y la generación de redes.

Por otra parte, se evidenció que en el distrito se ha considerado de suma relevancia el papel de la descentralización en términos de delegación de funciones a los entes locales. Como base importante para lograr una mejor comunicación con los ciudadanos y lograr la apropiación y el conocimiento de las políticas públicas, eje también importante para el modelo de Sabatier & Mazmanian (1981). En cuanto al concepto de seguridad, se observó que en las diferentes administraciones, el concepto de seguridad ha ido evolucionando hasta centrarse en un concepto integral en el Distrito, y que ha soportado el lineamiento de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá.

En sí, para cerrar este sucinto análisis que se ha hecho alrededor de la Política de Seguridad Ciudadana, es necesario establecer que se logró evidenciar un amplio desarrollo y fortalecimiento a lo largo de las diferentes administraciones, sin embargo es necesario seguir delimitando y estandarizando procesos. Adicionalmente, se debe seguir fortaleciendo el discurso y objetivos, para así seguir construyendo sobre lo construido, delimitar instancias de coordinación, estandarizar funciones, escenarios de participación, acercamiento de la ciudadanía a estas instancias, mejorar la información y los canales de información en cuanto al impacto de los programas y su relación con el mejoramiento de la seguridad en el Distrito.

### **7.2.1. Aplicación del rastreo de procesos**

La Comprobación de teorías en el rastreo de proceso es un método de investigación deductivo que pone a prueba la hipótesis de si una relación causal existe en un determinado caso.

Siguiendo el análisis a la luz de Beach & Pendersen (2011), vemos que en el rastreo de procesos la teoría viene primero, por ello era importante en este estudio conformar un marco teórico completo y profundo sobre el estudio de las políticas públicas y sus principales

aportes en los acercamientos teóricos que se han hecho en la implementación de esta política. De esta manera, se determinó el modelo teórico que permitiera el desarrollo de esta investigación, y del cual se extrajeran las variables para conformar el mecanismo aplicado en ésta investigación.

En segunda instancia, los autores Beach & Pendersen (2011), argumentan que el rastro de procesos sigue con un análisis empírico detallado de los casos individuales, donde la evidencia se recoge de una manera enfocada con el objetivo de comprobar si la evidencia predicha por el mecanismo teorizado está realmente presente en el caso. Lo anterior se evidencia en la separación de secuencias que estuvo conformada por cada una de las administraciones que han implementado la política de seguridad ciudadana en Bogotá y en donde se desarrolló el análisis a la luz del mecanismo conformado por algunas variables del Modelo de Sabatier & Mazmanian (1981).

En este marco vemos que cada una de las partes de un mecanismo causal puede ser teorizada como una individualmente insuficiente, pero necesaria como parte del mecanismo de comprobación de teorías del rastreo de procesos (Beach & Pendersen, 2011). En este marco, se logró definir partiendo de las teorías identificadas, mecanismos que ayudaron a contrastar las hipótesis propuestas, donde las ocho variables identificadas se validaron, logrando poner en evidencia que una variable más podría llevar a complementar el mecanismo analizado. Dicha variable fue identificada como la construcción de la gobernanza local y la generación de redes para la implementación de procesos.

Con base en ello las ocho variables escogidas del modelo expuesto por Sabatier & Mazmanian (1981), permitieron validar la hipótesis 1 y 2. Por otra parte, se identificaron las instancias de coordinación y su desarrollo a lo largo del desarrollo de la Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá desde el año 1995-2015 que lograron validar la hipótesis 3.

En ese sentido, según los autores Beach & Pendersen (2011), es posible encontrar ciertos pasos que hay que tener presentes para validar un caso a la luz de las teorías.

- Si un mecanismo causal, hipótesis, estaba realmente presente en el caso: este mecanismo causal se identificó en las hipótesis, pero además el mecanismo permitió la contrastas las hipótesis 1 y 2, (mecanismo compuesto por las 8 variables).

- Traducción de las expectativas teóricas del mecanismo construido en el estudio de caso: evidenciamos que el mecanismo basado en las ocho variables estudiadas se pudo contrastar y demostrar en las diferentes secuencias conformadas por los diferentes gobiernos distritales desde 1995-2015.
- Una vez que el mecanismo se conceptualizó y se operacionalizó en el estudio, se tuvo evidencia empírica que permitió:
  - a. Ver que las hipótesis planteadas en esta investigación están presentes en el caso de estudio, haciendo una contrastación de la teoría y el modelo escogido.
  - b. El mecanismo que se construyó funcionó. Adicionalmente, manifestó que se podría adicionar una variable para fortalecer el modelo de Sabatier & Mazmanian (1981). De mismo modo, se evidenció que algunas variables están más presentes en un determinado gobierno distrital que en otro, pero en general todas las variables lograron confirmar su existencia en la explicación del éxito de la política de seguridad Ciudadana en Bogotá (ver Figura 70).

En la Figura 70, el paso 1 está enmarcado por la conceptualización de la teoría y la construcción del mecanismo compuesto por cada una de las ocho variables identificadas. Posteriormente, en la parte dos de la figura se encuentra la operacionalización de las ocho variables, dichas variables fueron validadas en las diferentes administraciones distritales. El paso tres lleva a realizar inferencias y corroborar el resultado. De esta forma se han validado los tres pasos de contrastación de teorías de la herramienta del rastreo de procesos. Sin embargo, se incluyó en la gráfica la nueva variable identificada que podría fortalecer el modelo teórico aplicado en este estudio de caso.

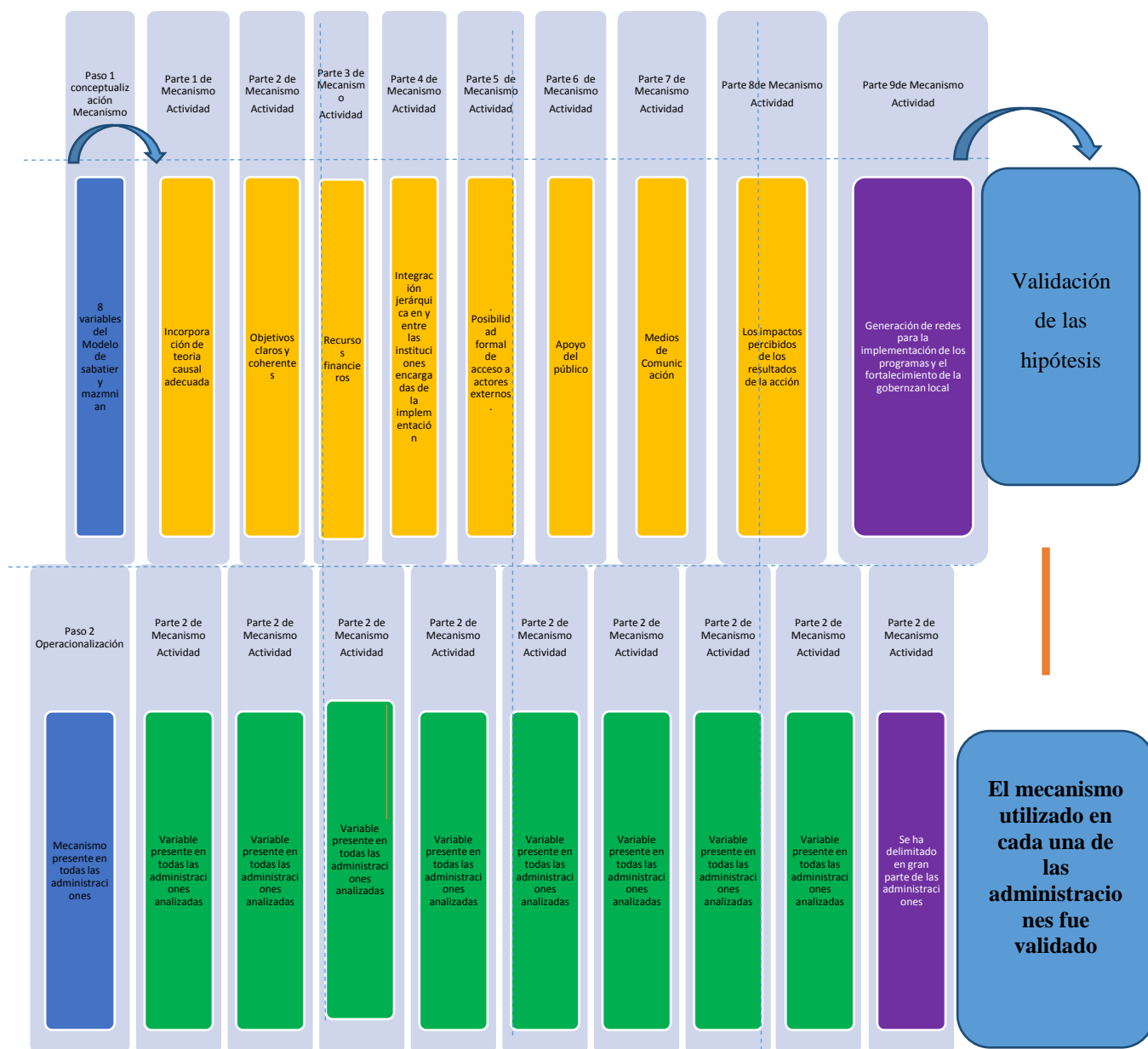
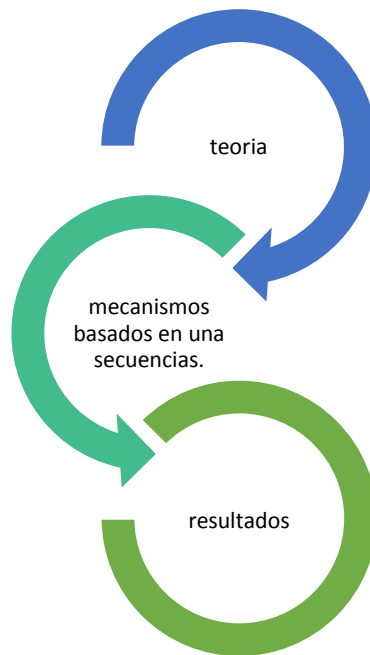


Figura 69. Theory-Testing PT

Fuente. Elaboración propia con base en el modelo de (Sabatier & Mazmanian, 1996) y la validación de rastreo de procesos de Beach & Petersen (2011)

**Paso 3**  
Las pruebas se encontraron en cada una de las administraciones distritales, unas variables más presentes en algunas administraciones que en otras. Sin embargo todas evidencian la validación del modelo teórico usado en el caso de estudio

En el anterior apartado, se evidenció que la teoría permite la construcción del mecanismo, compuesto por una serie de variables independientes que llevan a unos resultados. Dichos resultados obtenidos permiten la contrastar las 3 hipótesis que se han enmarcado en este trabajo.



*Figura 70. Causalidad teoría, mecanismos resultados*

Fuente: elaboración propia

Bajo estas premisas, se concluye que el modelo de Sabatier & Mazmanian (1981), ha sido validado. Pero existe un elemento esencial en el éxito de éstas políticas, dicho elemento es la construcción de la gobernanza local y la generación de redes para la implementación de procesos. Este nuevo escenario sugiere la inclusión de una nueva variable, la cual surge de la teoría revisada-grounded theory- (teoría de redes y de la Gobernanza), permitiendo enriquecer el modelo de Sabatier & Mazmanian (1981).

Tabla 34. *Condición Facilitadora para relacionar variables\**

	Variables Independientes	Variable Dependiente	Necesaria o no necesaria
A. Administración de Mockus	Objetivos claros y coherentes	Éxito o Fracaso de la implementación de las política de seguridad	X
	Incorporación de teoría causal adecuada.		X
	Recursos financieros		X
	Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación (Relaciones interinstitucionales Hill y Hupe)		X
	Posibilidad formal de acceso a actores externos.		Importante pero no necesaria
	Apoyo del público		X
	Medios de Comunicación		
	Los impactos percibidos de los resultados de la acción-		X
	Variables Independientes	Variable Dependiente	Necesaria o no necesaria
B. Administración de Peñalosa	Objetivos claros y coherentes	Éxito o Fracaso de la implementación de las política de seguridad	X
	Incorporación de teoría causal adecuada.		X
	Recursos financieros		X
	Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación (Relaciones interinstitucionales		X



	hill y hupe)		
	Posibilidad formal de acceso a actores externos.		Importante pero no necesaria
	Apoyo del público		X
	Medios de Comunicación		
	Los impactos percibidos de los resultados de la acción-		X
	<b>Variables Independientes</b>	<b>Variable Dependiente</b>	<b>Necesaria o no necesaria</b>
C. Administración de Mockus	Objetivos claros y coherentes	Éxito o Fracaso de la implementación de las política de seguridad	X
	Incorporación de teoría causal adecuada.		X
	Recursos financieros		X
	Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación (Relaciones interinstitucionales Hill y Hupe)		X
	Posibilidad formal de acceso a actores externos.		Importante pero no necesaria
	Apoyo del público		X
	Medios de Comunicación		
	Los impactos percibidos de los resultados de la acción-		X
	<b>Variables Independientes</b>	<b>Variable Dependiente</b>	<b>Necesaria o no necesaria</b>
D. Luis Eduardo Garzón	Objetivos claros y coherentes	Éxito o Fracaso de la implementación de las política de seguridad	X
	Incorporación de teoría causal adecuada.		X
	Recursos financieros		X

	Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación (Relaciones interinstitucionales Hill y Hupe)		X
	Posibilidad formal de acceso a actores externos.		X
	Apoyo del público		X
	Medios de Comunicación		
	Los impactos percibidos de los resultados de la acción-		X
	<b>Variables Independientes</b>	<b>Variable Dependiente</b>	<b>Necesaria o no necesaria</b>
E. Moreno/López	Objetivos claros y coherentes	Éxito o Fracaso de la implementación de las política de seguridad	X
	Incorporación de teoría causal adecuada.		X
	Recursos financieros		X
	Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación (Relaciones interinstitucionales Hill y Hupe)		X
	Posibilidad formal de acceso a actores externos.		X
	Apoyo del público		X
	Medios de Comunicación		
	Los impactos percibidos de los resultados de la acción-		X
	<b>Variables</b>	<b>Variable</b>	<b>Necesaria o no</b>

	Independientes	Dependiente	necesaria
F. Gustavo Petro	Objetivos claros y coherentes	Éxito o Fracaso de la implementación de las política de seguridad	X
	Incorporación de teoría causal adecuada.		X
	Recursos financieros		X
	Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación (Relaciones interinstitucionales Hill y Hupe)		X
	Posibilidad formal de acceso a actores externos.		X
	Apoyo del público		X
	Medios de Comunicación		
	Los impactos percibidos de los resultados de la acción-		X

\*La X, hace referencia a la presencia de la característica en la administración.

Fuente: elaboración propia con base en Anduiza, Crespo & Méndez (2009)

Finalmente, a continuación se presenta la aplicación de la herramienta de análisis cualitativo denominada Rastreo de Procesos, y dentro de ella específicamente el Test Doblemente Decisivo (Collier, 2011), a fin de confirmar o descartar las hipótesis de la tesis.

### 7.2.2. Test Doblemente Decisivo

Implementación de la política de seguridad en Bogotá periodo 1995-2015.

*Rompecabezas causal:*

Explicar el desarrollo de la política de seguridad ciudadana en Bogotá desde 1995 a 2015, donde se evidencian rasgos propios, para ser configurado como un proceso que ha logrado

estándares de éxito a lo largo de las diferentes administraciones distritales en Bogotá. Por tanto, inicialmente se basó en la revisión y construcción teórica que permitiera elaborar el mecanismo, identificando variables dependientes e independientes que emergen de las hipótesis propuestas en esta investigación.

*Personajes principales:*

- Administración de Antanas Mockus
- Administración de Enrique Peñalosa
- Administración de Antanas Mockus
- Administración de Luis Eduardo Garzón
- Administración de Samuel Moreno / Clara López
- Administración de Gustavo Petro.
- Ciudadanía de Bogotá

Tabla 35. *Test*

Variables Independientes	Variables Dependiente	Variable Interviniente o modeladora
<b>H2.</b> Las Variables clave que explican el éxito o fracaso de las políticas de seguridad a la luz del estudio de Sabatier & Mazmanian (1981) son: objetivos claros y coherentes, incorporación de teoría causal adecuada, recursos financieros, integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación, posibilidad formal de acceso a actores externos, apoyo del público, medios de comunicación, y, los impactos percibidos de los resultados de la acción, Normativización.	<b>H1.</b> No puede haber una generalización en todas las administraciones distritales, es necesario separar los distintos Gobiernos para identificar los éxitos y fracasos de cada uno. Para validar esta hipótesis, se estudian los 5 gobiernos distritales, desde que entró con fuerza el tema de Política de Seguridad en la agenda distrital. Dentro de estos, se analizan los planes de desarrollo y posteriormente se seleccionan programas esenciales para ver el éxito o el fracaso de cada uno y en su conjunto de la Política	<b>H4.</b> El sistema político colombiano, basado en los rasgos culturales, económicos y sociales, marca el lineamiento de los planes de desarrollo y la posición política en la construcción e implementación de políticas públicas, en los diferentes niveles de Gobierno.

<p><b>H3</b> A pesar de que el diseño institucional de instancias de coordinación para la implementación de la Política Pública de Seguridad en Bogotá ha tenido avances desde que este tema entró con fuerza en la agenda política, no se han desarrollado instancias reguladas de manera adecuada ni suficiente en el Distrito ni en todas las localidades; que permitan una óptima implementación de las estrategias de intervención de la Política de Seguridad Ciudadana en el Distrito.</p>	<p>de Seguridad Ciudadana en Bogotá.</p>	
---	--	--

Fuente: elaboración propia

**H.1.** No puede haber una generalización en todas las administraciones distritales. Es necesario separar los distintos Gobiernos para identificar el éxito y fracaso de cada uno. Para validar esta hipótesis, se estudian los 5 gobiernos distritales, desde que entró con fuerza el tema de Política de Seguridad en la agenda distrital. Se analizan los planes de desarrollo y posteriormente se seleccionan programas esenciales para ver el éxito o el fracaso de cada uno y en su conjunto de la Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá.

Claves: la tesis demuestra y describe secuencialmente (por medio de las observaciones del proceso causal, CPOs), que a lo largo del diseño de cada una de las administraciones distritales, se han establecido directrices claras que permiten ver plasmado en la implementación, una secuencialidad de elementos que permiten identificar el proceso como exitoso. Unos en mayor medida que otros, ya que han impactado positivamente en la disminución de los índices de victimización en Bogotá.

Inferencia: el periodo 1995-2015 logra mostrar realmente un desarrollo de la política de seguridad en Bogotá, con algunas falencias, pero en términos generales tiene un reconocimiento de ser exitoso ya que cada una de las administraciones muestra notables

avances en la construcción de dinámicas, programas y proyectos que han impactado en la disminución de las estadísticas de victimización.

Sumario de H.1. Este test rechaza la H. rival 1. Y confirma las H1. Y H2.

Hipótesis rival 1: las políticas de seguridad en Bogotá no han demostrado avances en cuanto al desarrollo de la misma, siendo procesos fallidos en la mejora de seguridad ciudadana.

**H.2.** Las variables claves que explican el éxito o fracaso de las políticas de seguridad a la luz del estudio de Sabatier & Mazmanian (1981), son: objetivos claros y coherentes, incorporación de teoría causal adecuada, recursos financieros, integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación, posibilidad formal de acceso a actores externos, apoyo del público, medios de comunicación, y los impactos percibidos de los resultados de la acción, Normativización.

Claves: las variables escogidas dentro del modelo de Sabatier & Mazmanian, se evidenciaron pragmáticamente en el estudio de caso propuesto. Unas se identificaron en mayor medida en algunas administraciones que en otras. Pero en términos generales, hay una contrastación de información que aboga por la aplicación de las mismas. Del mismo modo, se logra identificar una nueva variable que permite fortalecer el proceso de Sabatier & Mazmanian (1981).

Inferencia: a grandes rasgos, las variables escogidas demuestran que son claves para explicar el éxito o fracaso de las políticas públicas de seguridad en la ciudad de Bogotá, toda vez que son capaces de demostrar la identificación en el estudio de caso y la aplicación de las mismas.

Sumario de H2. Este test elimina la hipótesis rival 2 y confirma la H.2.

Hipótesis rival 2: las variables escogidas explican mínimamente el fracaso o éxito de la política de seguridad en Bogotá, ya que no pueden aplicarse a las diferentes administraciones estudiadas. Los mecanismos escogidos en cada una de las secuencias del caso de estudio no generan causalidad que permita determinar que las políticas han sido exitosas.

**H.3.** A pesar de que, el diseño institucional de instancias de coordinación para la implementación de la Política Pública de Seguridad en Bogotá, ha tenido avances desde que este tema entró con fuerza en la agenda política, no se han desarrollado instancias reguladas de manera adecuada y suficiente en el Distrito. Tampoco en todas las localidades, que permitan una óptima implementación de las estrategias de intervención de la Política de Seguridad Ciudadana en el Distrito.

Claves: a lo largo de los gobiernos distritales estudiados (Mockus, Peñalosa, Mockus, Garzón, Moreno/López, Petro) se evidenció la conformación de instancias de coordinación que permitieran mejorar la implementación de políticas públicas en Bogotá, sin embargo, estas instancias muchas veces tienen duplicidad de funciones y presentan falencias en su capacidad de acción.

Sumario de H.3: el conjunto de mediciones, descripción, secuencia y análisis de hechos que presenta la tesis, ratifica la hipótesis H.3 y H2 y elimina la Hipótesis rival 3.

Hipótesis rival 3: las instancias de coordinación conformadas han ayudado a la implementación de la política de seguridad ciudadana en Bogotá. Hay una definición clara de funciones, y no hay superposición de diferentes instancias para la implementación de la política.

#### *Sumario del Test Doblemente decisivo*

El Test Doblemente Decisivo aquí aplicado (Basado en Collier, 2011, y en Brady & Collier, 2010), demuestra que las hipótesis planteadas en la presente tesis se confirman y prueba que las variables son suficientes y necesarias para afirmar las inferencias causales, ya que el mecanismo fue validado en cada una de las secuencias propuestas en esta investigación. A la vez, descarta las hipótesis rivales y genera una secuencialidad de las variables escogidas para demostrar y validar la hipótesis basado en el análisis de éste último capítulo.

## 7.4. Conclusiones

1. Los cambios institucionales han generado una ventana de oportunidades, por lo cual, se dieron novedosos y pertinentes estudios en termino de seguridad ciudadana en las diferentes administraciones distritales y locales. En ambas dimensiones se evidenciaron cambios en el discurso, modificando la manera como se venían gestionando en el Distrito las políticas de seguridad ciudadana. Este componente conllevó a que Bogotá sea reconocida nacional e internacionalmente como un caso de éxito en la aplicación de política de seguridad ciudadana.
2. La seguridad ciudadana ha tenido en los últimos años un lugar destacado en la agenda política y planes de desarrollo de la ciudad. En virtud de ello, cinco administraciones distritales sucesivas (Castro-Mockus-Peñalosa-Mockus-Garzón-Petro) han adoptado e implementado políticas sólidas en esta materia. Avanzando hacia una mayor coordinación y articulación de acciones e instituciones, promoviendo la continuidad, sostenibilidad de las estrategias y programas de acuerdo con el énfasis de cada administración. Aspectos como el fortalecimiento institucional en materia de seguridad ciudadana, el establecimiento normativizado de instancias y funciones, la integración del concepto de cultura ciudadana, una mayor participación de la ciudadanía, la territorialización de la política pública y la corresponsabilidad con fortalecimiento de actores externos (ciudadanía) constituyen un acumulado positivo para la Bogotá.
3. Las variables que se utilizaron en este estudio, propuestas por Sabatier & Mazmanian (1981) fueron neurálgicas y claves para entender el éxito o fracaso de la implementación de la Política de Seguridad en el Distrito. Se identificaron variables claves como: recursos en cada una de las administraciones; el papel de los medios de comunicación; la opinión pública; el fundamento teórico, entre otras. Las cuales permitieron la aplicabilidad en el estudio de caso y validar que a grandes rasgos las propuestas de políticas de seguridad ciudadana, puestas en marcha por distintas administraciones han sido exitosas.
4. El principal aporte de esta investigación consiste en que el modelo de Sabatier & Mazmanian (1981) puede ser enriquecido con una nueva variable en este tipo de



políticas. Dicha variable es la generación de redes para la implementación de los programas y el fortalecimiento de la gobernanza local.

5. Al culminar esta investigación es importante mencionar que la formulación e implementación de políticas en materia de seguridad tienen que estar enfocadas directamente a las necesidades de la ciudadanía, para que los resultados esperados y obtenidos, primero sean equivalentes y segundo generen un impacto positivo en la ciudad. Evidentemente con este trabajo se demostró que una manera de lograr estos objetivos es trabajando conjuntamente la administración y ciudadanía con instancias de gestión coordinadas. Por ello, la idea de red propone una nueva manera de concebir el mundo y una idea de descentralización en las funciones.
6. Es necesario fortalecer los instrumentos de coordinación, dado que se encontró superposición de funciones y varios canales de participación haciendo difícil la participación de los actores.
7. Por otra parte, se concluye que los medios de comunicación guardan relación con la percepción de éxito o fracaso de una política. Independientemente de que los índices de victimización muestren una mejora en la política de seguridad Ciudadana en Bogotá, la ciudadanía percibe un entorno inseguro y poco conocimiento de los programas y proyectos llevados a cabo por las diferentes administraciones.
8. Las instancias de coordinación creadas y los programas de fortalecimiento a la gestión en materia de seguridad ciudadana, han tenido relación con la disminución de la victimización en el distrito y en el fortalecimiento de la política de seguridad en Bogotá.
9. Por último, se concluye que el éxito demostrado a lo largo de las diferentes administraciones se ve enmarcado en la reducción de los índices de victimización. Pasando del 41%, a un promedio ponderado en las diferentes administraciones del 36%. En algunas administraciones como la administración de Mockus en el año 2004, alcanzó una disminución de 23% en la tasa de victimización. En la administración Garzón en 2007 se llegó a un 26% y en la administración Moreno/López, la reducción fue del 20%. En cuanto a la tasa de mortalidad, también se evidencian notables disminuciones; en 1993 la tasa de homicidios en Bogotá fue de 81,2 por 100.000 habitantes. En 2003, la misma tasa había bajado a

23,5 homicidios por 100 000 habitantes y para 2012 descendió hasta 16 por 100 000 habitantes.

### **7.5. Futuras líneas de investigación**

Esta investigación crea un precedente para continuar estudiando una realidad. La Política de Seguridad Ciudadana y los componentes de la implementación de políticas públicas permiten contrastar las teorías que se han venido delimitando en este marco, por tanto esta investigación solo es un primer paso que abre la puerta a un largo camino de estudio, que necesariamente se encontrará con cruces y cuestionamientos los cuales a su vez abrirán nuevas rutas que permitirán formular nuevas cuestiones de análisis, como lo son:

- ¿Cómo fortalecer la Política de Seguridad Ciudadana en un escenario postconflicto?
- ¿Cómo lograr que la Política de Seguridad en Bogotá sea más integradora en un país multicultural y diverso?
- ¿Cómo formalizar y articular instancias interinstitucionales para fortalecer el proceso implementador?
- ¿Cuál será el papel de la Policía Nacional en nuevo escenario enmarcado por un posconflicto en Colombia y cuál es el reto de la ciudad como ciudad articuladora de políticas integrales?



## BIBLIOGRAFÍA

- Acero, H. (2011). *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Obtenido de Fundación Seguridad y Democracia:  
[http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernos\\_locales.pdf](http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernos_locales.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Bogotá para vivir 2001-2003. Informe de cumplimiento de compromisos del Plan de Desarrollo*. Obtenido de [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/Bogotaparavivirtodosdelmismolado/2001\\_2004\\_BogotaparaVivirTodosdelMismoLado\\_c\\_InformeFin2.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/Bogotaparavivirtodosdelmismolado/2001_2004_BogotaparaVivirTodosdelMismoLado_c_InformeFin2.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *Política pública de participación por una ciudadanía activa*. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/12579136/Politica-Publica-de-Participacion>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2012 "Bogotá es tu plan"*. Obtenido de <http://portel.bogota.gov.co/secretariageneral/imadocumentos/Plan%20de%20desarrollo%20BOGOTA%20FINAL%20web.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Convenio local para el desarrollo y puesta en funcionamiento del programa de casas de justicia y convivencia ciudadana en Bogotá, D.C.* Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31096>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Decreto 657 del 28 de diciembre de 2011*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45167>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2016 "Bogotá Humana"*. Obtenido de <http://idrd.gov.co/sitio/idrd/Documentos/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013). *Decreto 540 del 25 de noviembre de 2013*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=55651>

- Alcaldía Mayor del Distrito Capital. (2006). *Decreto 539 del 29 de diciembre de 2006*.  
Obtenido de <http://portel.bogota.gov.co/art/dc539.pdf>
- Alcaldía Municipal de Regidor. (2012). *Plan de Desarrollo "Liderando progreso" 2012-2015*.  
Obtenido de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/regidorbolivarpd2012-2015.pdf>
- Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia. (2016). *Objetivos y principios de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Paginas/objetivos-y-principios-politica-nacional-seguridad-convivencia-ciudadana.aspx>
- Arandía, I. (2016). *Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia, 1994-2006. (Tesis doctoral)*. Obtenido de Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.sim.ucm.es/37843/1/T37272.pdf>
- Ardanaz, M. (2014). *La paradoja de Bogotá y las percepciones sobre la inseguridad*. Obtenido de <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2014/09/09/se-pueden-cambiar-las-percepciones-sobre-la-inseguridad/>
- Anduiza, Crespo & Méndez (1999). Metodología de la Ciencia Política.
- Arriagada, I., & Godoy, L. (1999). *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina diagnósticos y políticas en los noventas*. Obtenido de CEPAL: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6263/S998552\\_es.pdf;jsessionid=D219CBDB8909C30CFB66F56140D56160?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6263/S998552_es.pdf;jsessionid=D219CBDB8909C30CFB66F56140D56160?sequence=1)
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos - Resolución 217 A (II) del 10 de diciembre de 1948*. París: ONU.
- Ávila, A. (2012). *Políticas Públicas en Seguridad Urbana y Convivencia en Bogotá*. Obtenido de <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Ariel%20Avila%20Final%20Paper.pdf>

- Ávila, A. (2014). Gestión de la Seguridad en Bogotá. En C. d. Bogotá, *Violencia Urbana: Radiografía de una Región* (págs. 24-64). Bogotá, D.C.: AGUILAR.
- Balme, R., & Brouard, S. (2005). *L'analyse politique de l'action publique: confrontation des approches, des concepts et des méthodes*. *Revue Française de Sciences Politiques*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Barata, F. (2003). Alarmismos sociales y medios de comunicación. En C. d. Bogotá, *Perspectivas y enfoques sobre percepción de seguridad ciudadana* (págs. 13-26). Bogotá, D.C.: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Bardach eugene. (1977) *The implementation game: what happens ater a bill becomes a law?*, cambridge, mit press.
- Beach D. Pedersen R (2011) *Case selection techniques in Process-tracing and the implications of taking the study of causal mechanisms seriously*. Usa.
- Bello, C. (2007). Seguridad Ciudadana: Una mirada desde la criminología. *Revista Criminalidad, Seguridad Rural y Urbana*, 49(11), 255-261.
- Boisier s. (1990) la descentralización: un tema difuso y confuso. Ilpes, serie ensayos, documento 90/05, (Santiago de chile).
- Bogotá Cómo Vamos. (2015). *Presentación: Encuesta de Percepción Ciudadana 2015*. Obtenido de <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2015/>
- Bravo, A. (1997). *La iglesia y el orden internacional. IV Simposio Internacional. Memorias*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana.
- Calderón, A., & Santander, J. (2012). *Análisis de la gobernanza de la política pública en Bogotá 1995-2007*. Bogotá, D.C.: Ediciones Fundación Universidad Central.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2010). *Encuesta de Percepción y Victimización. Bogotá y las Localidades*. Obtenido de <https://www.ccb.org.co/content/download/2993/.../Encuesta%20II%20semestre.pdf>

Cámara de Comercio de Bogotá. (2013). *Encuesta de percepción y victimización. 15 años de aplicación*. Obtenido de

<https://www.ccb.org.co/content/download/2987/.../Encuesta%20II%20semestre.pdf>

Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Friedrich Ebert, Fundación Ideas de Paz y Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas Universidad de los Andes. (2015). *Decálogo para gobernar la seguridad y la convivencia en Bogotá*. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11461.pdf>

Campins, M. (2004). *El significado de la seguridad nacional en Estados Unidos*. Obtenido de <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiI->

[PXV0drPAhVEwiYKHf17A7oQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4580036.pdf&usg=AFQjCNH2hSiIsO3Rynn\\_ZIDC1KwUm6D-2Q&cad=rja](https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiI-PXV0drPAhVEwiYKHf17A7oQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4580036.pdf&usg=AFQjCNH2hSiIsO3Rynn_ZIDC1KwUm6D-2Q&cad=rja)

Carranza, E. (1997). *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Siglo XXI.

Carrión, F. (2002). *De la violencia urbana a la convivencia ciudadana*. Obtenido de Flacso: <http://www.flacso.org.ec/docs/sfsegcarrion.pdf>

Carrión, F. (2002). De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. En F. Carrión, *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (págs. 13-58). Quito: FLACSO.

CEACSC. (2013). *Historia*. Obtenido de Centro de Estudio y Análisis en Convivencia Ciudadana: <http://www.ceacsc.gov.co/index.php/quienes-somos/institucionalidad/historia>

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. (2012). *Informe Internacional 2012*. Obtenido de [http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/International\\_Report/CIPC\\_informe\\_2012.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/International_Report/CIPC_informe_2012.pdf)

Concejo de Bogotá . (2013). *Proyecto de Acuerdo N° 203 de 2013*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=54839>

- Concejo de Bogotá. (1992). *Acuerdo 02 del 29 de enero de 1992*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=613>
- Concejo de Bogotá. (2004). *Acuerdo 135 del 23 de diciembre de 2004*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15549>
- Concejo de Bogotá. (2006). *Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>
- Cortés, D., Franco, M. D., Hincapié, L., & Vargas, J. F. (2012). Seguridad Democrática, presencia de la Policía y conflicto en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 11-31.
- Cossarini, P. (2010). Miedo y espacios de seguridad: Hobbes y el siglo XXI. Bajo palabra. *Revista de filosofía* (5), 229-238.
- Cohen J. Peterson Y, s.b (1999) *administrative decentralization: strategies for developing countries*. West hartford, ct. Kumarian press.
- Collier D.(2011), *Understanding Process Tracing* University of California, Berkeley. Políticas science and politics 44 N 4 P. 823-30.
- Cruz, C. (2001). Gobernabilidad y ‘governance’ democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. *Revista electrónica DHIAL, Instituto Internacional de Gobernabilidad*.
- Curbet, J. (2007). Conflictos globales Violencias locales . *Ciudadanía y violencias*.
- D'Adamo, O., & García, V. (2007). Medios de comunicación de masas y percepción social de la inseguridad. *Boletín de Psicología*, (90), 19-32.
- DANE & SDP. (2014). *Encuesta Multipropósito 2011-2014*. Obtenido de Secretaria Distrital de Planeación: [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Encuesta\\_Multiproposito\\_2014/Cartilla-Multiproposito.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Encuesta_Multiproposito_2014/Cartilla-Multiproposito.pdf)
- DANE. (2005). *Censo Nacional de Población 2005. Series de población*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística:



<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/series-de-poblacion>

DANE. (2014). *Boletín de pobreza monetaria 2014*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/Bogota\\_Pobreza\\_2014.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Bogota_Pobreza_2014.pdf)

De Pisón, M. (2006). Las transformaciones del Estado: del Estado protector al Estado de seguridad. En: La tensión entre libertad y seguridad: una aproximación socio-jurídica. *Universidad de La Rioja.*, 55-70.

Del Olmo, R. (2000). Ciudades duras y violencia urbana. *Nueva Sociedad Vol. 167*, 74-86.

Delgado, M. (2008). Re conceptualizando la Seguridad: cambio de dilemas y amenazas. *Revista Relac.*, 113-134.

Diez, J. L. (2005). De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (7)*, , 1-37.

Dimas, D. (2016). *Pobreza y desigualdad en Bogotá: resultados en los últimos años*. Obtenido de Observatorio de Desarrollo Económico: <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=838>

DNP. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Elmore, E. R. (1978): “*Organizational Models of Social Program Implementation*”, *Public Policy*, vol. 26, n. 2, pp. 185-228.

Ergove. (2012). *Trabajo Colaborativo 1. Planificación Territorial*. Obtenido de <http://www.clubensayos.com/Temas-Variados/TRABAJO-COLABORATIVO-1-PLANIFICACION-TERRITORIAL/390446.html>

Estiven, B. (2016). *Cultura Ciudadana Por Antanas Mockus*. Obtenido de <http://culturaciudadanadeantanasmockus.blogspot.com.co/2016/05/cultura-ciudadana-por-antanas-mockus-en.html>

- Figueroa, U. (2010). *Organismos internacionales. Tomo I: teorías y sistemas universales*. Santiago de Chile : RIL Editores.
- Font, T., & Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. Vol. 119, 161-172. Obtenido de FUHEM.
- Forester, J. (1993). *Critical theory, Public Policy and planning practice*. New York: University of New York.
- Fount, T., & Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, 161-172.
- Fraenkel, J. R., & Wallen, N. E. (1996). *How to design and evaluate research in education (3rd. Ed.)*. New York: McGraw-Hill.
- Garay, L. J. (2000). *Crisis, exclusión social y democratización en Colombia*. Obtenido de <http://www.humanas.unal.edu.co/iedu/files/7912/7065/5343/Crisis%20eclusin%20social%20y%20democratizacin.pdf>
- Ghymsers, C. (2005). *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gobernación de Boyacá. (2012). *Plan Departamental de Desarrollo. Boyacá se atreve! 2012-2015*. Obtenido de <http://boyaca.gov.co/SecInfraestructura/images/CDGRD/Documentos%20de%20Inter%20C3%A9s/Plan%20Departamental%20de%20Desarrollo%202012%20-%202015%20Boyac%C3%A1%20Se%20Atreve.pdf>
- Gómez, C. P. (2007). *Elementos para la construcción de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana*. Obtenido de Congreso Casuística Policial Bogotá: [http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Direcciones\\_Apoyo\\_servicio/Direccion\\_nacional\\_escuelas/XII\\_CONGRESO\\_CASUISTICA/28\\_OCTUBRE/Ponencia%20Elementos%20para%20la%20construccion%20de%20una%20politica%20de%20s\\_0.pdf](http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_Apoyo_servicio/Direccion_nacional_escuelas/XII_CONGRESO_CASUISTICA/28_OCTUBRE/Ponencia%20Elementos%20para%20la%20construccion%20de%20una%20politica%20de%20s_0.pdf)

- Gómez, H. C. (2012). *Control Territorial y Resistencias: una lectura desde la Seguridad Humana*. Medellín: Observatorio de Seguridad Humana de Medellín.
- Gómez, H. C. (2012). *Control Territorial y Resistencias: una lectura desde la Seguridad Humana*. Medellín: Observatorio de Seguridad Humana de Medellín.
- González, C. (2010). *Seguridad ciudadana: El modelo Bogotá*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- González, C. (2014). *Diagnóstico sobre el funcionamiento del Comité Sectorial y de las Juntas Directivas de las entidades del sector*. Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- Guba, E. G. (1990). *The alternative paradigm dialog. The paradigm dialog*. New York: Newbury Park. Sage.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative politics*, 25 (3), 275-296.
- Hens, M., & Sanahuja, J. A. (1995). Seguridad, conflictos y reconversión militar en América Latina. *Nueva Sociedad*, 138.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). Implementing public policy. Governance in theory and practice. *London sage*.
- HSB Noticias. (2015). *400 mil habitantes de Bogotá no comen nada durante un día o más a la semana*. Obtenido de <http://hsbnoticias.com/noticias/bogota/400-mil-habitantes-de-bogota-no-comen-nada-durante-un-dia-o-150236>
- Huhn, S., & Peetz, P. (2008). Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica. Seguridad Multidimensional En América Latina. *FLACSO, Ecuador*.
- Hurtado, S. (2012). *El Enfoque Poblacional, Una Nueva Visión de la Planeación y el Desarrollo Territorial. Lineamientos para la formulación del Plan de Desarrollo*. Obtenido de

[http://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item\\_163/LINEAMIENTOS%20FINAL.pdf](http://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item_163/LINEAMIENTOS%20FINAL.pdf)

Idartes. (2013). *Plan de Desarrollo "Bogotá Humana" 2012 - 2016*. Obtenido de <http://www.idartes.gov.co/content/plan-de-desarrollo-bogot%C3%A1-humana-2012-2016>

Illán S. (2006) *los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional fiiap fundación internacional para Iberoamérica de administración y políticas públicas* ed. Cyan Madrid.

Instituto Nacional de Medicina Legal. (2015). *Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana CEACSC. Secretaria Distrital de Gobierno*. Obtenido de <http://www.medicinalegal.gov.co/>

Isaza, C. (2012). *Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia. (Tesis doctoral)*. Obtenido de Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/16232/1/T33922.pdf>

Jolly, J. F., & Cuervo, J. (2007). Introducción. La posibilidad de las políticas públicas. En J. Cuervo, *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Jordana, J. (1995): “*El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre política públicas y Estado?*”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 3, pp. 77-91.

Kettl, D. F. (1993). “Public Administration: The State of the Field”. En A. W. Finifter, *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington: The American Political Science Association.

Kooiman, J. (2005): —*gobernar en gobernanza*ll. *En la gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. Madrid: instituto nacional de administración pública.

Kuhn, T. (2004). *The structure of scientific revolutions, la estructura de las revoluciones científicas (1962)*. . México: Chicago University Press.

- Lazega, E. (1994). Analyse de reseaux et sociologie des organisations. *Revue française de sociologie*, XXXV(2), 193-200.
- Leal, F. (2005). Seguridad humana: la responsabilidad de proteger. *boletín Mexicano de Derecho Comparado (México)* Vol. 38, N° 11, 1128 -1129.
- Legales, P. (1998). *Régulation, gouvernance et territoire, en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.): La régulation politique à paraître*. París: Presses de Sciences Po.
- Libreros, J. (2011). *Política de seguridad ciudadana en Bogotá*. Obtenido de Atmósfera Política Gobierno & Democracia en América Latina: <http://www.atmosferapolitica.com/wp-content/uploads/2011/12/Politica-de-Seguridad-Ciudadana-en-Bogota.pdf>
- Londoño, R. (2009). De la Cortesía a la Cultura Ciudadana. En R. Londoño, *Cultura Ciudadana en Bogotá. Nuevas perspectivas*. Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Lozano A. (2008)"Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis" en: Colombia. Ed:logoformas s.a
- Lozano, A. (2007). *El juego de las políticas públicas. Aspectos sobre diseño e implementación" fundamentos de políticas públicas.*: . Colombia : Editorial kimpres .
- Mahou, X. (2008). *Marisqueo público*. Obtenido de Lago escola galega de administración pública. Santiago de Compostela: [http://egap.xunta.gal/documentos/publicacions/%5b1275644264%5dmarisqueo\\_public68.pdf%20Revisado%20en%2027%20de%20noviembre%20de%202015](http://egap.xunta.gal/documentos/publicacions/%5b1275644264%5dmarisqueo_public68.pdf%20Revisado%20en%2027%20de%20noviembre%20de%202015)
- Majone, G. (1997)"Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas". México FCE.
- Majone, G. y Aaron W. (1979) "la implementación como evolución" en j. Presuman y Wildawsky A. 1998, implementación México fondo de cultura económica.

Mény, y Thoenig, J. (1990): —*las políticas públicas y teorías del Estado*ll. *Documentación administrativa*, núms. 224-225 mény, ives y thoenig, jean claude, (1992): las políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Maturana, A. (2015). *Salud, Seguridad Humana y sus determinantes sociales*. Obtenido de Naciones Unidas:  
[http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/alberto\\_maturana\\_-\\_presentation.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/alberto_maturana_-_presentation.pdf)

Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas. Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, n° 93. Santiago de Chile: CEPAL. Serie políticas sociales.

Medina, F. (2012). La transformación del concepto de seguridad nacional en México. *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. II, núm. 3, 218-236.

Mejía, D. (2010). Efectos para Colombia de los debates en torno a la seguridad del Estado y a la seguridad humana. *Revista CS*, (3), , 109-123.

Morales, J. C. (2005). La seguridad y la defensa en el pensamiento político de Nicolás Maquiavelo. . *Realidad y Reflexión*. 5 (13), 91-110.

Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Bogotá Colombia.: Universidad Externado de Colombia.

Muller, P., & Surel, Y. (1998). *Análisis de las Políticas Públicas*. París: Montchrestien.

Neira, S. (2010). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la Pobreza y la Exclusión*. Obtenido de Unión Iberoamericana de Municipalistas :  
<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd52/plan-desarrollo.pdf>

Núñez M. " *Las Variables: Estructura Y Función En La Hipótesis*" investigación Educativa vol. 11 N.º 20, 163- 179 Julio-Diciembre 2007, ISSN 17285852. Obtenido de [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv\\_educativa/2007\\_n20/a12v11n20.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv_educativa/2007_n20/a12v11n20.pdf)

Observatorio de Seguridad en Bogotá. (2008). *Cuadernos de Seguridad Ciudadana "Programas y programas de seguridad ciudadana en Bogotá 2008-2014"*. Obtenido de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56339af68be57.pdf>

Oszlak, O., (1980): "*políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*". Estudios cedes, 3(2).

O'toole, L.J., Jr. (2000b): "*Different Public Managements? Implications of Structural Context in Hierarchies and Nertworks*", en Brudney, J.L., O'Toole, L. J.; Rainey, H. G. (edits): *Advancing public management: new developments in theory, methods, and practice*, Washington D.C: Georgetown University Press

ODECA. (1962). *Protocolo de Tegucigalpa* . Obtenido de Organización de estados centroamericanos: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/protocolo-tegucigalpa-la-carta-la-organizacion-estados-centroamericanos-odeca.pdf>

Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, 161-180.

Osorio, L. (2010). *Seguridad democrática vs. seguridad ciudadana. Un estudio de caso: Sumapaz*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis352.pdf>

Pérez, L. (2000). *El dilema de la Seguridad Nacional en la teoría de las Relaciones Internacionales. Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna. N° 17, , 208-240.*

Pizano, L. (2003). *Bogotá y el cambio. Percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, IEPRI y Universidad de los Andes, CESO.

PNUD. (1994). *El concepto de seguridad humana*. Obtenido de Naciones Unidas: <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>

Policía Nacional de Colombia . (2012). *Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Obtenido de

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/planintegral.pdf>

Policía Nacional de Colombia. (2010). *Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana*. Obtenido de <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%202.3%20Estrategia%20de%20la%20Polic%EDa%20para%20la%20Seguridad.pdf>

Policía Nacional de Colombia. (2011). *Gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana (Funciones, competencias e instrumentos) Cartilla Edición Especial*. Obtenido de [http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad\\_2016/cartillas/Cartilla%20especial%20DMS.pdf](http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2016/cartillas/Cartilla%20especial%20DMS.pdf)

Policía Nacional de Colombia. (s.f.). *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes MNVCC*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/anexo%20i.%20pnvcc.pdf>

Prats, J. (2001): —*governabilitat democràtica per al desenvolupament humà. Marc conceptual i analític* en revista *institucions i desenvolupament*, 10, institut internacional de governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. Prats, joan, (2003): “el concepte i el anàlisi de la governabilitat”. Revista *institucions i desenvolupament*, núms. 14-15, institut internacional de governabilitat de catalunya.

Prats, J. (2001). *Governabilitat democràtica per al desenvolupament humà. Marc conceptual i analític*. revista *institucions i desenvolupament*, 10, institut internacional de governabilitat de Catalunya.

Presidencia de la República de Colombia. (1993). *Decreto 1421 del 21 de julio de 1993*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9027>

Pressman J. y Aaron W. (1998) *Implementación. Como las grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en aokland*. México fondo de cultura económica.

Ramos, J. M. (2005). *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*. *Revistas UNAM*, 33-51.



Real Academia Española. (s.f.). *Seguro*. Obtenido de Diccionario de la Real Academia Española (RAE): <http://dle.rae.es/?id=XTrgHXd>

Repetto, F. (2005). "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina". En F. Repetto, *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala : Programa INDES-Guatemala.

Rincón, C. (2011). *Percepción de seguridad y políticas de seguridad ciudadana: Bogotá 2001-2003 y 2008-2011 (Trabajo de grado)*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana : <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/7742/tesis429.pdf;jsessionid=85C2BD1F981D77A396147DA5E348E64D?sequence=1>

Rivas, A. (2005). *década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia*. Obtenido de Fundación Seguridad y Democracia: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>

Rocha, M. (2014). Comunicación, conocimiento y poder sin agenda sobre la seguridad ciudadana. *Orbis - Revista Científica Ciencias Humanas*, 10 (28), 102-119.

Rocha, M. (2014). Comunicación, conocimiento y poder sin agenda sobre la seguridad ciudadana. *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas* , 10 (28), 102-119. Obtenido de 102-119

Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. . Bogotá Colombia: Ediciones Aurora.

Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33), julio-diciembre, 67-91.

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. Obtenido de <https://es.scribd.com/doc/46233531/6-Sabatier-Mazmanian-Implementacion-Marco-Analisis>

- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1996). *La implementación de la política pública*. Obtenido de <http://es.slideshare.net/armandoahernandez31/la-implementacin-de-la-politica-pblica-sabatier-mazmanian1996>
- Sáenz, J. (s.f.). *La cultura ciudadana: una pedagogía para la democracia, la civilidad, la seguridad, la comunicación y el disfrute*. Obtenido de [http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion\\_digital/Cultura\\_Ciudadana/Cultura\\_Ciudadana\\_Pedagogia-Saenz\\_Javier.pdf](http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Cultura_Ciudadana/Cultura_Ciudadana_Pedagogia-Saenz_Javier.pdf)
- Salazar, C. (1999). *Las Políticas Públicas*. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana.
- Sanguino, A. (2016). *Elementos para una política de seguridad urbana (Tesis doctoral)*. Obtenido de Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/37582/1/T37165.pdf>
- Subirats, J. (1994): *análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: map. Subirats, joan et al (2008): *análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel: Barcelona.
- SDP. (2009). *Conociendo Bogotá y sus localidades. Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos*. Obtenido de Secretaría Distrital de Planeación: [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones\\_SDP/21\\_bogota\\_%20D\\_C\\_monografia\\_jul\\_2009.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones_SDP/21_bogota_%20D_C_monografia_jul_2009.pdf)
- SDP. (2011). *Balance de Gestión, Gobierno, Seguridad y Convivencia 2008-2012*. Obtenido de Secretaría Distrital de Planeación: [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaPositiva/2008\\_2012\\_BogotaPositiva\\_c\\_InformeFinal\\_c\\_BalanceGestion.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaPositiva/2008_2012_BogotaPositiva_c_InformeFinal_c_BalanceGestion.pdf)
- Secretaría de Gobierno de Cali. (s.f.). *Acerca de la Política Pública de Seguridad*. Obtenido de [www.cali.gov.co/ipc/descargar.php?id=31422](http://www.cali.gov.co/ipc/descargar.php?id=31422)
- Secretaría de Gobierno Distrital & Fundación Ortega y Gasset. (2005). *Cartilla de Capacitación en Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Obtenido de [https://issuu.com/alca.asesor/docs/cartilla\\_seguridad](https://issuu.com/alca.asesor/docs/cartilla_seguridad)
- Secretaria de Gobierno Distrital. (2014). *Séptimo Lineamiento: Procedimiento de Participación Ciudadana. Sistema Integrado de Gestión Distrital 2014*. Obtenido de

<http://docplayer.es/13875174-Septimo-lineamiento-procedimiento-de-participacion-ciudadana.html>

Secretaría Distrital de Ambiente. (2008). *Instancias ambientales de participación y coordinación interinstitucional*. Obtenido de <http://ambientebogota.gov.co/web/portal-siac/instancias-de-coordinacion>

Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. (2012). *Programa de Pedagogía Ciudadana Samuel Moreno*. Obtenido de <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/observatorio-de-culturas/encuesta-bienal-de-culturas/encuesta-2001>

Secretaría Distrital de Gobierno & Secretaría Distrital de Planeación. (2013). *Circular N° 007 del 09 de agosto de 2013*. Obtenido de [http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Nuestra\\_Entidad/Gestion/Circular\\_007%20de%202013%20pdf.pdf](http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Nuestra_Entidad/Gestion/Circular_007%20de%202013%20pdf.pdf)

Secretaría Distrital de Gobierno. (2007). *Plan integral de seguridad para Bogotá 2007-2017*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Gobierno. (2009). *Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Convivencia para Bogotá 2009-2019 (Documento en construcción)*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Gobierno. (2013). *Plan integral de seguridad para Bogotá 2013-2023*. Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Gobierno. (2013). *Territorios de Vida y Paz*. Obtenido de [http://www.gobiernobogota.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=category&id=99&layout=default](http://www.gobiernobogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=category&id=99&layout=default)

Secretaría Distrital de Gobierno. (2015). *Balance de Gestión 2015*. Obtenido de <http://studylib.es/doc/3529975/balance-de-gestion-sdg>

Secretaría Distrital de Gobierno. (2016). *Misión y visión*. Obtenido de Alcaldía Mayor de Bogotá: <http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/organizacion>

Secretaría Distrital de Integración Social. (2011). *Estrategia de Gestión Pública para implementar las políticas*. Obtenido de [http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2011\\_centro\\_documentacion/estrategia\\_de\\_gestion\\_publica\\_para\\_implementar\\_las\\_politicas.pdf](http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2011_centro_documentacion/estrategia_de_gestion_publica_para_implementar_las_politicas.pdf)

Secretaría Distrital de Integración Social. (2012). *Fortalecimiento de la Gestión Local para el Desarrollo Humano en Bogotá*. Obtenido de <http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/formulacionproyectos/753%20Fortalecimiento%20de%20la%20gestion%20local%20para%20el%20desarrollo%20humano%20en%20Bogota0310.pdf>

Secretaria General de Gobierno Distrital. (2015). *Ubicación de la ciudad*. Obtenido de Alcaldía Mayor de Bogotá: <http://www.bogota.gov.co/ciudad/ubicacion>

Senado de la República de Colombia. (2008). *Proyecto de Ley número 240 de 2008 Senado*. Obtenido de Gaceta del Congreso: [ftp://static-201-245-176-102.static.etb.net.co/atencion\\_ciudadana/Backup%20monica%20vanegas/ATENCION%20CIUDADANA/LEYES%20CON%20ANTECEDENTES/LEY%201382-10%20NUEVO%20CODIGO%20DE%20MINAS/GAC.%20083-08.PDF](ftp://static-201-245-176-102.static.etb.net.co/atencion_ciudadana/Backup%20monica%20vanegas/ATENCION%20CIUDADANA/LEYES%20CON%20ANTECEDENTES/LEY%201382-10%20NUEVO%20CODIGO%20DE%20MINAS/GAC.%20083-08.PDF)

SISBÉN. (2012). *Caracterización Socioeconómica- Encuesta SISBÉN 2012*. Obtenido de <http://portal.dapd.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2012/DICE129-BoletinSISBEN-31122012.pdf>

Solís, A. (2014). Construcción Social del Miedo: pensando la ciudad desde las percepciones de seguridad ciudadana. El caso de la ciudad de Managua. *CIELAC Universidad y Pensamiento*, 1(1), abril-julio, 33-43.

Subirats, R. (1988). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. . Madrid: : Ariel.

Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano. (2015). *Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local*. Obtenido de [http://www.old.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/Escuela\\_de\\_Gobierno/5.Fortal](http://www.old.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/Escuela_de_Gobierno/5.Fortal)

ecimiento%20de%20la%20Gobernabilidad%20Local%2006-05-16%20Dr.%20Iv%C3%A1n%20Casas.pdf

Subsecretaria de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. (2013). *Presentación de la Subsecretaria de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Dirección distrital de seguridad.* Obtenido de [http://www.world.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/proceso\\_empalme/Fase%20de%20empalme/PRESENTACION%20SUBSECRETARIA%20SEGURIDAD%20NUSE%20123%20CEACSC.pdf](http://www.world.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/proceso_empalme/Fase%20de%20empalme/PRESENTACION%20SUBSECRETARIA%20SEGURIDAD%20NUSE%20123%20CEACSC.pdf)

UN-HÁBITAT. (2008). *Libro Blanco de Seguridad Ciudadana y Convivencia en Bogotá.* Bogotá, D.C.: ARFO LTDA.

Universidad Distrital Francisco José de Caldas. (2015). *Características de Bogotá.* Obtenido de <https://www.udistrital.edu.co/universidad/colombia/bogota/caracteristicas/>

Universidad Distrital Francisco José de Caldas. (2016). *Mapa de Bogotá revisado el 15 de mayo de 2015.* Obtenido de <https://www.udistrital.edu.co/>

Universidad Nacional de Colombia. (2012). *Gestión social integral en el Distrito.* Bogotá: Unijus.

Universidad Nacional del Nordeste. (s.f). *Informe sobre la seguridad pública o ciudadana o su contracara: la inseguridad.* Obtenido de <http://forociudad.unne.edu.ar/component/joomdoc/documentos-foro1/informe-sobre-la-seguridad-publica-o-ciudadana-o-su-contracara-la-inseguridad/download>

Van Evera 1997 Guide to Methods for Students of Political Science, Cornell University.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas.* Bogotá : Almudena Editores.

Veeduría Distrital. (2015). *Evaluación de la Política de Seguridad de Bogotá.* Obtenido de [http://www.veeduriadistrital.gov.co/archivos/Informes\\_Publicaciones/CONDICIONES\\_SEGURIDAD\\_2013.pdf](http://www.veeduriadistrital.gov.co/archivos/Informes_Publicaciones/CONDICIONES_SEGURIDAD_2013.pdf)

- Veeduría Distrital. (2015). *Vivir en Bogotá. Condiciones de seguridad* . Obtenido de [http://veeduriadistrital.gov.co/archivos/julio8/Vivir\\_%20Bogota\\_Condiciones\\_Seguridad.pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/archivos/julio8/Vivir_%20Bogota_Condiciones_Seguridad.pdf)
- Velásquez, E. (2006). *La Gobernabilidad y la Gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional*. Obtenido de Universidad Externado de Colombia: [http://centrourbal.com/sicat2/documentos/74\\_20073161636\\_R14P6-05A-dt4-spa.pdf](http://centrourbal.com/sicat2/documentos/74_20073161636_R14P6-05A-dt4-spa.pdf)
- Waeber, O. (2009). Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante. *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI* , 71-100.
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos casuales, validación*. Obtenido de Universidad del CEMA: [files.casilic.webnode.es/200000018-b251ab34be/estudios%20de%20caso\\_teoria.pdf](files.casilic.webnode.es/200000018-b251ab34be/estudios%20de%20caso_teoria.pdf)
- Yarce, C. (2013). Militarización de la seguridad ciudadana en Medellín. *Semillero de Seguridad Humana del Observatorio de Seguridad Humana* , 1-26.
- Yarce, C. (2013). *Militarización de la Seguridad Ciudadana en Medellín*. Obtenido de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/20042/16935>
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA.: Sage Publications.
- Yin, R. (2003). *Case study research: Design and Methods (3ed)*. New York: COSMOS Corporation.
- Zapata, M. (2014). *Concepto de Seguridad* . Obtenido de <https://es.scribd.com/document/325690932/Concepto-de-Seguridad>

## **Normativa**

- *Acuerdo 004 de 2000: "Por el cual se crean los comités de convivencia en los establecimientos educativos oficiales y privados del Distrito Capital."*

- *Acuerdo 119 de 2004: “Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión Plan de Desarrollo administración Garzón (2004-2007)”.*
- *Acuerdo 135 de 2004: “Por el cual se establecen los instrumentos para la formulación de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades Planes Integrales de Seguridad”.*
- *Acuerdo 175 de 2005. “Por medio del cual se establecen los lineamientos de la política pública para la población afro descendiente residente en Bogotá”. Acuerdo 18 de 1999. “Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”.*
- *Acuerdo 257 de 2006: “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones Reforma Administrativa del Distrito”.*
- *Acuerdo 29 de 1993: “El Dicta normas sobre el Consejo Distrital de Justicia, sobre las inspecciones de Policía y otras materias”.*
- *Acuerdo 308 de 2008: “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008 – 2012 Bogotá Positiva: para vivir mejor Plan de Desarrollo Administración Moreno (2008-2011)”.*
- *Acuerdo 449 de 2010: “Por medio del cual se establece el programa caminos seguros al colegio como política distrital en Bogotá D.C.”*
- *Acuerdo 502 de 2012 “Por medio del cual se crean los planes integrales de convivencia y seguridad escolar – PICSE” Decretos Distritales: - Decreto 292 de 2003. “Por el cual se reglamenta la Policía Cívica de Tránsito en el Distrito Capital”.*
- *Acuerdo 6 de 1998: “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 – 2001, Por la Bogotá que Queremos. Plan de Desarrollo de la administración Peñalosa (1998-2000)”.*
- *Acuerdo 79 de 2003: “Por el cual se expide el código de policía de Bogotá Código de Policía de Bogotá”.*
- *Acuerdo Distrital No. 489 de 2012: “Por el cual se aprueba en Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2012-2016”.*

- *Acuerdo No. 173 de 2005: Se establece el Sistema Distrital de Seguridad Escolar.*
- *Acuerdo No. 232 de 2006: “Por el cual se establece el Sistema Integrado de Seguridad y Emergencia NUSE 123 del Distrito Capital”.*
- *Acuerdo No. 257 de 2006: “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital”.*
- *Acuerdo No. 375 de 2009: “Por el cual se establecen normas para difusión y divulgación del Sistema Integral de Seguridad y Emergencias NUSE 123”.*
- *Acuerdo No. 79 de 2003. Código de Policía de Bogotá.*
- *Código Nacional de Policía (1970).*
- *Constitución Política de Colombia (1991).*
- *Decreto 013 de 2009: “Por medio del cual se adoptan medidas de policía, necesarias para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas en la ciudad de Bogotá, D.C, se adoptan medidas especiales para algunas zonas del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones Restricción al consumo de alcohol en espacio público en Zonas Críticas de la Ciudad”.*
- *Decreto 064 de 2006: “Reestructura los Consejos Locales de Seguridad y Convivencia.*
- *Decreto 101 de 2010: “Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades, se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones”.*
- *Decreto 101 de 2010: “Fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades”.*
- *Decreto 132 de 2009: “Por el cual se aclaran lineamientos del plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia para Bogotá D.C.”*
- *Decreto 151 de 2008: “Por el cual se adoptan los lineamientos de política pública distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afro descendientes”.*
- *Decreto 192 de 2010: “Por el cual se adopta el Plan Integral de Acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de la ciudad”.*



- *Decreto 2170 (julio 7 de 2004): “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se adiciona el Decreto 2615 de 1991”.*
- *Decreto 2615 (19 noviembre de 1991): “Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad”.*
- *Decreto 295 de 1995: “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad. Plan de Desarrollo de la primera administración Mockus (1995-1997)”.*
- *Decreto 303 de 1999: “Por medio del cual se reglamenta el funcionamiento y operatividad del Programa de Apoyo a la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. Derogado por art. 33 del decreto distrital 309 de 2002”.*
- *Decreto 309 de 2002: “Por el cual se expide el reglamento de funcionamiento y operación del programa de convivencia y seguridad ciudadana Crédito BID”.*
- *Decreto 3518 (octubre 9 de 2006): “Por el cual se crea y se reglamenta el sistema de vigilancia en salud pública”.*
- *Decreto 367 de 2001: “Por el cual se modifica la estructura organizacional y las funciones para algunas dependencias, en la secretaría de gobierno de Bogotá D.C. Derogado por el decreto 539 de 2006, modificado por el decreto 86 de 2006”.*
- *Decreto 399 de 2011 (febrero 14 de 2011): “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones”.*
- *Decreto 440 de 2001: “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 "Bogotá para vivir todos del mismo lado" Plan de Desarrollo de la segunda administración Mockus (2001-2003)”.*
- *Decreto 451 de 2005: Se implementa el Número Único de Seguridad y Emergencia.*
- *Decreto 476 de 1996: “Por el cual se determina la estructura interna y se establecen las funciones de las dependencias de la Secretaría de Gobierno de Santa Fe de*

*Bogotá, D.C. Subrogado por el Decreto 485 de 1996, reformado por el Decreto 367 de 2001”.*

- *Decreto 503 de 2003: “Por el cual se adopta el plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia para Bogotá D.C. Subrogado por el decreto distrital 563 de 2007”.*
- *Decreto 505 de 2007. “Por el cual se reglamente el Consejo de Gobierno Distrital y los Comités Sectoriales”.*
- *Decreto 539 de 2006. “Por el cual se determina la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno”.*
- *Decreto 539 de 2006: “Por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dictan otras disposiciones”.*
- *Decreto 540 de 2013: “Por el cual se adopta e implementa el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá D.C. Plan integral de seguridad 2013-2023”.*
- *Decreto 563 de 2007 (subroga el 503 de 2003): Plan Maestro de equipamiento de seguridad, justicia y defensa.*
- *Decreto 577 (2 de marzo de 2011): “Por el cual se modifica el Artículo 12 del Decreto 399 de 2011”.*
- *Decreto 649 de 1996: “Por el cual se crea el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa (COVE)”.*
- *Decreto 665 de 2000: “Por el cual se crean los Consejos Comunales de Seguridad”.*
- *Decreto Ley 1421 de 1993: Dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Estatuto Orgánico de Bogotá*
- *Ley 1106 de 2006: “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, la Ley 782 de 2002, y se modifican algunas de sus disposiciones”.*
- *Ley 134 (31 de mayo de 1994): “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.*
- *Ley 136 (2 de junio de 1994): “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.*

- *Ley 1386 (21 de mayo de 2010) “Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones”.*
- *Ley 1421 de 2010: “Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006”.*
- *Ley 418 (25 de diciembre de 1997): “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.*
- *Ley 4a de 1991 (16 de enero de 1991): “Por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones”.*
- *Ley 548 de 1999: “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones”.*
- *Ley 62 (12 de agosto de 1993): “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”.*
- *Ley 782 de 2002: “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones”.*
- *Sentencia C-075 de 1993 de la Corte Constitucional.*

## **ANEXOS**

### **Anexo 1. Instrumento de entrevistas semiestructuradas a profundidad**

Con el objeto de identificar y analizar el proceso de implementación en la política de seguridad en Bogotá; se buscó la opinión de expertos en Seguridad Ciudadana y políticas públicas. Para ello se utilizó la entrevista semiestructurada como instrumento metodológico. Este tipo de entrevista permite orientar el diálogo otorgando libertad a los entrevistados para profundizar en aquellos temas en que cada uno tiene mayor conocimiento. En otras palabras, esta conversación se establece a partir de unos parámetros establecidos y a medida que transcurre se pueden generar reflexiones adicionales con una mayor libertad (Gurdián, 2007). En la sistematización y análisis de las entrevistas, se complementaron con fuentes adicionales como medios de comunicación o literatura especializada.

#### **Objetivo**

Contar con herramientas que permitan recolectar información para cada uno de los componentes que hacen parte de este modelo (normas, procesos, definición del problema, actores, puntos nodales) y así realizar un análisis del proceso de implementación de la política pública de seguridad en el distrito.

#### **Metodología**

Para el desarrollo de cada una de las entrevistas, se realizó una grabación de algunas entrevistas y otras fueron respondidas de forma escrita vía e-mail.

Para cada entrevista se siguieron preguntas orientadores, sin embargo dependiendo del desarrollo de cada entrevista su orden se alteró o algunas fueron omitidas porque el actor respondió antes de su formulación.

Nombre	cargo	Fecha
Oscar Gutiérrez	Dirección oficina de seguridad Secretaria de Gobierno Distrito.	15 de Agosto de 2013
Rubén Darío Ramírez	Director Centro de Estudios en Seguridad y convivencia del distrito	Mayo 16 de 2013
Ángel Horacio Rueda Zacipa	Mebog. Policía Metropolitana de Bogotá	16 Octubre de 2013
Viviana García Pinzón	Investigadora Grupo seguridad y Defensa Universidad Nacional e Colombia	3 de Abril de 2013
Juan Manuel Ospina	Secretario de Gobierno de Bogotá 2004-2007	7 de Noviembre de 2014

#### Preguntas del instrumento

1. ¿Cuáles son los diferentes conceptos teóricos de seguridad que se han manejado en las diferentes administraciones, hay linealidad entre las mismas?.
2. ¿El hecho de contar con una teoría de seguridad ciudadana estructurada, lleva a que los programas y proyectos diseñados, tengan un mejor resultado en la implementación de políticas?
3. ¿Considera que los propósitos de los diferentes programas que a continuación se mencionan (g10, territorios de vida y paz, Juntas zonales, plan integral de seguridad, plan cuadrantes, casas de justicia etc)?, han repercutido en la disminución de la inseguridad en Bogotá?.
4. ¿Estos programas han ayudado al fortalecimiento de una gestión interinstitucional, se han vinculado a las localidades activamente?.
5. ¿Consideras que las políticas implementadas en las diferentes administraciones, han servido para reducción de la inseguridad en la ciudad de Bogotá?.

6. ¿Considera que las instancias participativas y de comunicación entre los ciudadanos y las autoridades locales son indispensables para la implementación de la Política Pública de Seguridad Ciudadana?.
7. ¿El Comité distrital de Atención Integral a la seguridad ciudadana tiene algún plan de seguridad que se esté desarrollando en la actualidad?.
8. ¿Cuál considera usted que es el papel de los medios de comunicación en la construcción de la percepción ciudadana?
9. ¿Por qué cree que la percepción ciudadana en cuanto a inseguridad muestra índices de aumento según las encuestas de cámara de comercio y los índices de victimización se han reducido?
10. ¿Cree que una de las falencias de la implementación de la política de seguridad en la Ciudad, ha sido la carencia de un plan integral de seguridad?, por qué?
11. ¿Considera que hay una multiplicidad de instancias de coordinación y de concertación de la política pública y ello impactar en la implementación de la política de seguridad.
12. ¿Las propuestas de planes de seguridad del distrito fueron concertados entre las diferentes instituciones o integrantes de los Comités de seguridad del distrito, o ha sido solo una propuesta desde la secretaría de Gobierno?.

## Anexo 2. Matriz Compacta de análisis a la luz de Sabatier & Mazmanian

Aplicación del Modelo de Sabatier y Mazmanian (1981)							
		Antanas Mockus	Enrique Peñalosa	Luis Eduardo Garzón	Samuel Moreno	Clara López	Gustavo Petro
<b>Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación</b>	<b>1.Objetivos claros y coherentes</b>	Los objetivos del plan de desarrollo en cuanto a la seguridad y convivencia mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas siendo la cultura ciudadana eje fundamental para implementar los acuerdos	Los objetivos del plan de desarrollo en cuanto a la seguridad y convivencia mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas	Los objetivos del plan de desarrollo en cuanto a la seguridad y convivencia mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas	Los objetivos del plan de desarrollo en cuanto a la seguridad y convivencia mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas	Los objetivos del plan de desarrollo en cuanto a la seguridad y convivencia mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas	Los objetivos del plan de desarrollo en cuanto a la seguridad y convivencia mostraban claridad y linealidad con las políticas implementadas.
	<b>2. Incorporación de teoría causal adecuada.</b>	Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad que trazo el derrotero de lo que serían los	Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad que trazo el derrotero	Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad que trazo el derrotero de lo que serían los	Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad que trazo el derrotero	Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad que trazo el derrotero de lo que serían los	Se desarrolló una teoría causal del concepto de seguridad basado en un concepto que evolucion

		programas a implementar.	de lo que serían los programas a implementar	programas a implementar, un concepto más vinculado en la ciudadanía	de lo que serían los programas a implementar	programas a implementar	o a la largo de las diferentes administraciones y que termino plasmado en un concepto de seguridad humana como parte neurálgica para alcanzar una seguridad ciudadana integral.
	<b>3.Recursos financieros</b>	La política de seguridad conto con recursos financieros otorgados a esta problemática	La política de seguridad desde esta administración Mostro un aumento en los recursos financieros otorgados a esta problemática	La política de seguridad desde esta administración Mostro un aumento en los recursos financieros otorgados a esta problemática	La política de seguridad desde esta administración Mostro un aumento en los recursos financieros otorgados a esta problemática.	La política de seguridad desde esta administración Mostro un aumento en los recursos financieros otorgados a esta problemática.	La política de seguridad de esta administración mostro un aumento en los recursos financieros otorgados a esta problemática
	<b>4. Integración jerárquica en y entre las</b>	Se fueron delimitando incipientemente las instancias de	Se fueron delimitando incipientemente las instancias	Fue a partir de esta administración donde Bogotá avanzó en materia de	Se afianzaron las instancias de coordinación e	Para Consolidar a Bogotá como una Ciudad Protectora y Segura	Se fortalecieron las instancias jerárquicas sin embargo



	<b>instituciones encargadas de la implementación</b>	implementación de políticas	s de implementación de políticas	corresponsabilidad y coproducción de seguridad a través de escenarios como el Consejo Distrital de Seguridad y más recientes los consejos locales de seguridad. También se puso en práctica instrumentos como los frentes locales de seguridad y los pactos de seguridad.	instancias encargadas de la implementación de políticas públicas	en este sentido, se mencionan las siguientes fortalezas: La territorialización de las políticas de seguridad y el establecimiento de indicadores permiten evaluar el impacto de las estrategias de seguridad implementadas y hacer la respectiva retroalimentación. En el cuatrienio, se logró la consolidación de la estrategia gestión integral, gestión en red y la coordinación interinstitucional en materia de seguridad y convivencia a través	hubo un poco participación en estas instancias de la policía nacional, ya que habían desencuentros entre ésta y la administración distrital.
--	--	-----------------------------	----------------------------------	---	--	---	--

						de espacios como el Consejo Distrital de Seguridad, el Comité Antiterrorista, las Juntas de Inteligencia, el Comité Sectorial de Gobierno, entre otros, que permitieron atender integralmente fenómenos que inciden sobre la convivencia y la seguridad en Bogotá.	
	<b>5. Posibilidad formal de acceso a actores externos.</b>	Aún no se contaban con instancias definidas y demarcadas, sin embargo se empezó a hablar de la importancia de éstas.	Aún no se contaban con instancias definidas y demarcadas, sin embargo se empezó a hablar de la importancia de	La principal pretensión fue la de reforzar la promoción de instancias en las que los bogotanos reconocieran sus derechos y deberes como ciudadanos	Se facilitó la participación de sectores externos, pero en menor medida que la administración anterior.	Se facilitó la participación de sectores externos, pero en menor medida que la administración anterior.	Las instancias de participación se fortalecieron haciendo alusión a la importancia de la participación ciudadana para el fortaleci

			éstas.	<p>.</p> <p>Es por ello que la administración Garzón hizo de la participación ciudadana un eje central en su interpretación de la cultura ciudadana, con el fin de que ésta fuera el conducto de la toma de decisiones públicas, así como el mecanismo natural del ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos se vislumbró el abordaje de las problemáticas y las dinámicas que permiten materializar la corresponsabilidad de la</p>			miento de la implementación de políticas públicas
--	--	--	--------	--	--	--	---

				seguridad ciudadana, materializado en los siguientes espacio; la participación ciudadana efectiva, la efectividad de los frentes locales de seguridad, la evolución posible de los pactos de seguridad; la articulación efectiva entre seguridad pública y seguridad privada, etc. Se trató igualmente de analizar la dinámica futura que, desde los partidos políticos, puede revelar el debate público sobre seguridad ciudadana.			
<b>Variables no</b>	<b>6. Apoyo</b>	El proyecto	El proyecto	Aunque se recibieron	Los resultados	Los resultados	La ciudad se

normativas que condiciona la implementación	del público	de Antanas Mockus recibió apoyo y reconocimiento de la ciudadanía	de Antanas Mockus recibió apoyo y reconocimiento de la ciudadanía	muchas críticas de sectores políticos de los partidos tradicionales. Recibió un apoyo muy grande de gran parte de los sectores sociales y deprimidos de la ciudad.	s de las políticas no tuvieron un impacto sustancial debido a la crisis de legitimidad que experimentó la administración moreno conllevando a que en el imaginario ciudadano se interpretara que esta administración no hubiera adelantado ninguna política en torno a la mejora de la seguridad en el Distrito que tuviera expresiones sustanciales.	de las políticas no tuvieron un impacto sustancial debido a la crisis de legitimidad que experimentó la administración moreno conllevando a que en el imaginario ciudadano se interpretara que esta administración no hubiera adelantado ninguna política en torno a la mejora de la seguridad en el Distrito que tuviera expresiones sustanciales.	encontraba dividida entre el apoyo de los sectores populares pero la crítica de sectores tradicionales de la política y críticas de los sectores más pudientes de la ciudad.
	7. Medios	Los medios de	Durante esta	Los medios de	Los medios	Los medios de	En esta administr

	<b>de Comuni cación</b>	comunica ción resaltaba la la labor de los programa s durante esta administr ación	administr ación se evidencia que los medios estuviero n atentos y veían como positivo la administr ación y los programa s impleme ntados. No se resaltaba noticias cuestiona bles de la política de seguridad impleme ntada en esta administr ación.	comunicaci ón atacaban ciertas políticas que solo iban enfocadas al sector social, y no evidenciab an mano dura con la ciudadanía.	de comunica ción evidencia ron una administr ación fallida en donde se puso de relieve fuerteme nte el fenómen o de corrupció n evidencia do en este aparte.	comunicac ión evidenciar on una administra ción fallida de moreno, y muchas críticas a la gestión de un partido de izquierda.	ación se ve el claro ejemplo del papel de los medios de comunica ción en el desprestig io de la administr ación en su conjunto y de todas las políticas, la política de seguridad no fue la excepción . Los medios de comunica ción tradiciona les mostraba n un índice disparado de insegurid ad y de percepció n de la misma, que no era coherente con las cifras de victimiza ción de esta época.
<b>Variables</b>	<b>8. Los</b>	Los	Los	Los	los	los	Los

<b>Dependencias del proceso de implementación</b>	<b>impactos percibidos de los resultados de la acción-</b>	impactos percibidos se consideran como buenos ya que su posición trasgredió a otras administraciones	impactos percibidos se consideran como buenos ya que siguió políticas de tu antecesor .	impactos percibidos se consideran como buenos ya que impactaron en la disminución de la pobreza y un mayor índice de seguridad.	resultados de las políticas no tuvieron un impacto sustancial debido a la crisis de legitimidad que experimentó esta administración, conllevando a que en el imaginario ciudadano se interpretara que esta administración no hubiera adelantado ninguna política en torno a la mejora de la seguridad en el Distrito que tuviera expresiones sustanciales.	resultados de las políticas no tuvieron un impacto sustancial debido a la crisis de legitimidad que experimentó esta administración. Aun cuando se hizo reconocimiento de algunos programas promovidos por Clara López.	impactos percibidos estuvieron divididos entre los sectores populares y a la de mayores recursos de la ciudad.
---	--	--	---	---	--	---	--

Fuente: elaboración propia para el análisis de caso con base en la el modelo propuesto por Sabatier & Mazmanian (1981)

### Anexo 3. Consejos locales del Distrito



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015



## Anexo 4. Programas del PICSC 2013-2023

ENTIDAD	EJE ESTRUCTURANTE	PROGRAMA	PROYECTO
SEC. EDUCACION	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del	3- Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender	900 Educación para la ciudadanía y la convivencia
SEC. MOVILIDAD	2 - Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	19 - Movilidad Humana	1165 Promoción de la movilidad segura y prevención de la accidentalidad vial
SEC. DESARROLLO ECONÓMICO	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	9 - Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	736 Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento
		12 - Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad	715 Banca para la economía popular
		13 - Trabajo decente y digno	716 Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento
		15 - Vivienda y hábitat humanos	686 Articulación para la generación de trabajo digno y decente
SEC. HABITAT	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el	15 - Vivienda y hábitat humanos	435 Mejoramiento integral de barrios de origen informal
SEC. CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	15 - Revitalización del centro ampliado	804 Estructuración de proyectos de revitalización
		1 - Garantía del desarrollo integral de la primera infancia	926 Libertades y derechos culturales y deportivos para la Primera Infancia y la familia
		5 - Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital	779 Bogotá reconoce y apropia la diversidad y la interculturalidad
	3 - Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	8 - Ejercicio de las libertades culturales y deportivas	782 Territorios culturales y revitalizados / Equipamientos y comedores culturales
			922 Ciudadanías juveniles
		24 - Bogotá Humana: participa y decide	720 Transformaciones culturales hacia una nueva ciudadanía
SEC. PLANEACIÓN	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	5 - Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital	778 Participación cultural y deportiva incidente y decisoria
		15 - Revitalización del centro ampliado	717 Coordinación de la Política Pública de garantía de Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Transgeneristas, y otras identidades de género y orientaciones sexuales
			797 Generación de procesos de seguimiento y evaluación de las políticas poblacionales con el fin de producir información estratégica para la formulación y el diseño de acciones que contribuyan a superar la segregación social y la discriminación
	2 - Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	23 - Bogotá, territorio en la región	805 Formulación de las intervenciones urbanas para la organización sostenible del territorio
SEC. EDUCACION	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del	3- Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender	799 Fortalecimiento institucional para la integración regional
SEC. DE LA MUJER	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del	4 - Bogotá Humana con igualdad de oportunidades y equidad de género para las mujeres	900 Educación para la ciudadanía y la convivencia
SEC. INTEGRACIÓN SOCIAL	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	1 - Garantía del desarrollo integral de la primera infancia	934 20 Casas de Igualdad de Oportunidades para el ejercicio de derechos de las mujeres en el D.C.
			735 Desarrollo integral de la primera infancia en Bogotá
			721 Atención integral a personas con discapacidad, familias y cuidadores: cerrando brechas
			742 Atención integral para personas mayores: disminuyendo la discriminación y la segregación socioeconómica
			743 Generación de capacidades para el desarrollo de personas en prostitución o habitantes de calle
			749 Promoción del ejercicio y goce de los derechos de personas LGBTI
			760 Protección integral y desarrollo de capacidades de niños, niñas y adolescentes
		7 - Bogotá, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos	764 Jóvenes activando su ciudadanía
	2 - Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	20 - Gestión integral de riesgos	741 Relaciones libres de violencias para y con las familias de Bogotá
			738 Atención y acciones humanitarias para emergencias de origen social y natural

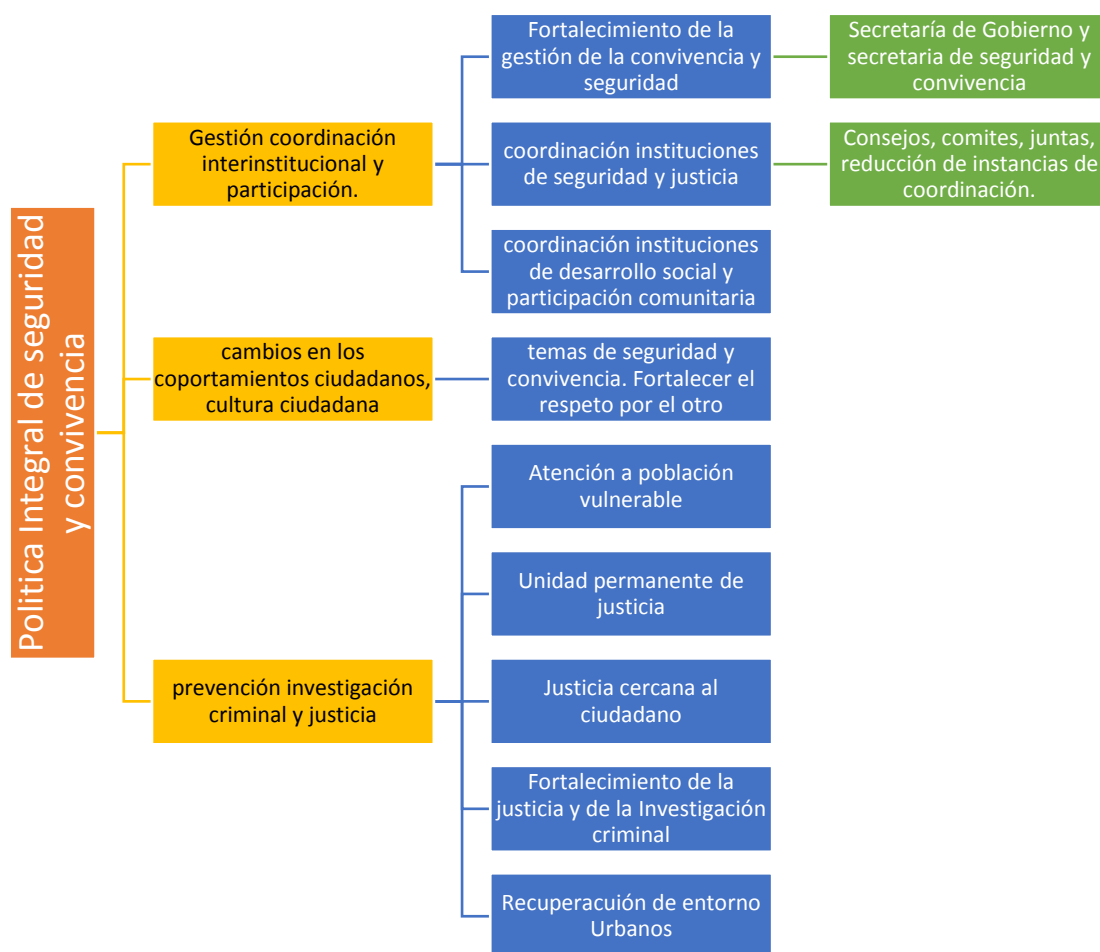
ENTIDAD	EJE ESTRUCTURANTE	PROGRAMA	PROYECTO
IPES	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de	9 - Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	431 Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado
		11 - Trabajo decente y digno	414 Misión Bogotá Humana
SEC. SALUD	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del	2 - Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad	876 Redes para la Salud y la Vida
ICRD	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	3 - Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender	838 Jornada Escolar 40 horas semanales
		5 - Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencia por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital	847 Tiempo Libre Tiempo Activo
		8 - Ejercicio de las libertades culturales y deportivas	708 Construcción y adecuación de parques y espacios para la inclusión
			800 Educación para la ciudadanía y la convivencia
			842 Parques Inclusivos: física, social, económica y ambiental
			846 Acciones Metropolitanas para la convivencia
			852 Bogotá en mi parche
ICIPRON	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	5 - Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencia por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital	722 Protección, Prevención y Atención Integral a Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en Situación de Vida de y en Calle y Pandilleros en condición de Fragilidad Social
IDT	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el	12 - Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad	731 Desarrollo turístico social y productivo de Bogotá
			740 Bogotá ciudad turística para el disfrute de todos
IDEARTES	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	1 - Garantía del desarrollo integral de la primera infancia	814 Promoción de la creación y la apropiación artística en niños y niñas en primera infancia
		5 - Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencia por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital	772 Reconocimiento de la diversidad y la interculturalidad a través de las artes
UNESP	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del	14 - Fortalecimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos	582 Gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá, D. C.
CANAL CAPITAL	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del	8 - Ejercicio de las libertades culturales y deportivas	8 Televisión pública para la defensa y promoción de los Derechos Humanos y la cultura de paz
ORU	1 - Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del	18 - Revitalización del centro ampliado	45 Programa multifase de revitalización del centro de Bogotá

ENTIDAD	EJE ESTRUCTURANTE	PROGRAMA	PROYECTO
DADEP	3 - Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	24 - Bogotá Humana: participa y decide	751 Gestión efectiva de administración del patrimonio inmobiliario distrital
		25 - Fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios	711 Centro de estudios y análisis de espacio público
		31 - Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional	761 Modernización organizacional
		32 - TIC para Gobierno Digital, Ciudad Inteligente y sociedad del conocimiento y del emprendimiento	734 Consolidación del sistema de información geográfica del inventario del patrimonio inmobiliario distrital
UAECEB	2 - Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	20 - Gestión integral de riesgos	412 Modernización Cuerpo Oficial de Bomberos
	3 - Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	31 - Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional	908 Fortalecimiento del Sistema integrado de gestión de la UAECEB
FOPAE	2 - Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	20 - Gestión integral de riesgos	729 Generación y actualización del conocimiento en el marco de la gestión del riesgo
			780 Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación e integración al espacio urbano y rural
			785 Optimización de la capacidad del Sistema Distrital de Gestión del Riesgo en el manejo de emergencias y desastres
			788 Reducción y manejo integral del riesgo de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable
			789 Fortalecimiento del sistema de información de gestión del riesgo - SIGRI para la toma de decisiones del Sistema Distrital de Gestión del Riesgo
			790 Fortalecimiento de capacidades sociales, sectoriales y comunitarias para la gestión integral del riesgo
			791 Fortalecimiento al sistema distrital de gestión del riesgo
			812 Recuperación de la zona declarada suelo de protección por riesgo en el sector Altos de la Estancia de la Localidad de Ciudad Bolívar
			7240 Atención de emergencias en el Distrito Capital
	3 - Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	31 - Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional	906 Fortalecimiento institucional del FOPAE para la gestión del riesgo
ENTIDAD	EJE ESTRUCTURANTE	PROGRAMA	PROYECTO
FVS	3 - Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	26 - Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente	937 Fortalecimiento de la gestión ética institucional y lucha contra la corrupción
		27 - Territorios de vida y paz con prevención del delito	685 Implementación de acciones articuladas para la construcción de territorios paz con seguridad ciudadana
		28 - Fortalecimiento de la seguridad ciudadana	563 Número Único de Seguridad y Emergencias (NUSE 123)
			681 Fortalecimiento integral de equipamientos para la seguridad, la defensa y justicia de la ciudad
			682 Adquisición y dotación de bienes y servicios para el fortalecimiento integral de la seguridad, defensa y justicia en la ciudad
			683 Apoyo logístico especializado destinado a la seguridad, defensa y justicia
		31 - Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional	684 Desarrollo y fortalecimiento institucional del FVS
BOGAPAC	4 - Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	34 - Bogotá Humana: participa y decide	856 Bogotá una casa de igualdad de oportunidades
			853 Revitalización de la organización comunal
			857 Comunicación pública para la movilización
			870 Planeación y presupuestación participativa para la superación de la segregación y las discriminaciones
		31 - Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional	878 Gestión Estratégica y Fortalecimiento Institucional

ENTIDAD	EJE ESTRUCTURANTE	PROGRAMA	PROYECTO
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO	Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	5 - Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital	828 Reducción de la discriminación y violencias por orientaciones sexuales e identidad de género para el ejercicio efectivo de los derechos de los sectores LGBTI
		7 - Bogotá, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos	829 Reconocimiento, caracterización y visibilización de los grupos étnicos residentes en el Distrito Capital
			827 Promoción de los sistemas de justicia propia y ordinaria y de los espacios de concertación e interlocución con los grupos étnicos en Bogotá, D. C.
			832 Plan integral de prevención y protección de líderes/as, líderes/as víctimas y defensoras y defensores de Derechos Humanos en el Distrito Capital: Territorios de protección de la vida y construcción de paz
			833 Bogotá Humana apropia de manera práctica los Derechos a través de la difusión y formación en Derechos Humanos
	836 Plan de prevención y protección a mujeres		
837 Articulación de la política y fortalecimiento del Sistema Integral de responsabilidad penal adolescente en el Distrito			
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO	3 - Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	25 - Fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios	823 Fortalecimiento a la Gobernabilidad democrática local
	27 - Territorios de vida y paz con prevención del delito	28 - Fortalecimiento de la seguridad ciudadana	830 Convivencia y seguridad para la construcción de una ciudad humana
			838 Dignificación de las personas privadas de la libertad a través de los procesos de reclusión, redención de pena y reinserción en la Cárcel Distrital de Bogotá
			840 Programa de atención al proceso de reintegración de la población desmovilizada en Bogotá
	29 - Bogotá, ciudad de memoria, paz y reconciliación	601 Creación del Centro del Bicentenario: memoria, paz y reconciliación	
	31 - Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional	822 Apoyo para el fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional	
		825 Promoción de la comunicación y la información pública para una Bogotá segura y humana	
		835 Agendamiento político de las relaciones de la Administración Distrital con actores políticos, sociales y gubernamentales del ámbito nacional, regional, distrital y local para fortalecer la gobernabilidad	
	32 - TIC para Gobierno Digital, Ciudad Inteligente y sociedad del conocimiento y del emprendimiento	831 Fortalecimiento de la infraestructura de tecnología de información y comunicaciones	

Fuente: tomado de PICSC (2013-2023)

## Anexo 5. Modelo de Política integral de seguridad



**Anexo 6. Programas de las diferentes Administraciones entorno a la seguridad  
ciudadana**

Alcaldía	Plan de desarrollo Objetivo	Decreto	Seguridad Ciudadana	Programas
Mockus	Ordenar la acción de gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común en Santa Fe de Bogotá, D.C. Se trata de buscar una coexistencia viable y fértil del crecimiento del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual y hacer así más competitiva la ciudad y los individuos que en ella moran, buscando la equidad y el progreso de todos.	<b>Decreto 295 De 1995</b>	<b>Artículo 24°.-</b> <i>Seguridad Ciudadana.</i> Fortalecer las barreras sociales y culturales frente a la transgresión y a la agresión; apoyar la protección y prevención; promover la convivencia pacífica y la tramitación concertada de conflictos. Reforzar la prevención y atención de emergencias, la disminución de la vulnerabilidad a los desastres naturales o antrópicos y la efectiva y adecuada atención de los mismos.	a. Seguridad ciudadana para a cultura ciudadana  b. Seguridad ciudadana para el medio ambiente c. Seguridad ciudadana para el espacio público d. Seguridad ciudadana para el progreso social e. Seguridad ciudadana para la legitimidad institucional
	El objetivo del Plan es generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad	Acuerdo 6 De 1998	capítulo vi seguridad y convivencia	a. Cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana b. Desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de policía y la

	para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico. Se trata de proyectar y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era, trabajando con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones			<p>ciudadanía</p> <p>c. Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana</p> <p>d. Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio Público</p> <p>e. Prevención de riesgos y atención de emergencias</p>
Antanas Mockus	El Plan de Desarrollo busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de	Decreto 440 De 2001		<p><b>a. Protección Ciudadana</b> Protección de la vida de las personas y de los bienes públicos y privados, mediante el fortalecimiento de la policía.</p> <p><b>b. Intervención en zonas críticas</b> Atención de poblaciones ubicadas en zonas de deterioro urbano y social, y fortalecimiento de mecanismos de atención a poblaciones en alto riesgo.</p> <p><b>c. Solución de conflictos</b> Fortalecimiento de los instrumentos de solución pacífica y concertada de conflictos: inspecciones de policía, unidades de</p>

	<p>conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado.</p> <p><b>Artículo 49°.</b>  <b>Coordinación interinstitucional y local.</b>  El plan de Desarrollo 2.001-2.004 "Bogotá Para Vivir todos del mismo lado" ha sido diseñado en forma participativa tanto al interior de la Administración como en su relación con la ciudadanía. Su ejecución será un ejercicio igualmente coordinado que implicará mecanismos de gestión integral. La responsabilidad interinstitucional estará a cargo de coordinadores de objetivos y de programas que velarán por la acción integrada de las entidades ejecutoras del plan. Igualmente</p>			<p>mediación, comisarías de familia y casas de justicia.</p> <p><b>d. Medición de Cultura Ciudadana</b>  Seguimiento y control de los programas de Cultura Ciudadana.</p> <p><b>e. Vida sagrada.</b>  Propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad. Fomentar modos de vida saludables y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan sus deberes y confíen en la justicia y en el buen uso de la fuerza por parte del Estado.</p>
--	--	--	--	---



	<p>habrá un sistema de seguimiento permanente que permita verificar los avances del Plan por entidad y por prioridad. Asimismo, y como objetivo primordial de la Administración, habrá un enfoque de gestión hacia las administraciones locales de tal forma que se logre fortalecer su capacidad de planeación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo local que serán complemento esencial de las acciones del gobierno central. Los objetivos o prioridades, metas y programas incluidos en el presente Plan de Desarrollo son predicables para los Planes de Desarrollo Local.</p>			
--	--	--	--	--

Luis Eduardo Garzón	<p>Construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo</p>	<p><b>Acuerdo 119 De 2004</b></p>		<p>a. Desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos, a la justicia, la seguridad, a la participación y al control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas.</p> <p>b. Promover una cultura de reconciliación que le sirva a la ciudad de fundamento esencial para la construcción de la paz sostenible a través del Sistema Distrital de Reconciliación.</p> <p><b>Seguridad</b></p> <p>c. Se propiciarán acciones tendientes a la prevención y el control de la</p>
---------------------	---	-----------------------------------	--	---

	<p>sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva.</p> <p><b>Artículo</b> <b>3°. Principios</b></p>			<p>violencia y la delincuencia y a la conservación del orden público en la ciudad, en el marco del respeto a los derechos fundamentales.</p> <p>d. Fortalecerá la capacidad de los organismos civiles y de la Fuerza Pública a fin de lograr el ambiente de convivencia social requerido para que los ciudadanos puedan realizar el ejercicio público y privado de todas las libertades previstas en el orden constitucional y para garantizar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de las personas.</p> <p><b>Gobernabilidad y administración territorial de la ciudad</b></p> <p>e. A partir de un diagnóstico para identificar las características y necesidades de cada una de las localidades y sus limitaciones para desarrollar su capacidad institucional, se adelantará un proceso de fortalecimiento de la administración local basada en la</p>
--	---	--	--	---

				corresponsabilidad entre la Administración central y las localidades.
Samuel Moreno-Clara López	El plan de desarrollo "Bogotá positiva: para vivir mejor" busca afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. Una ciudad incluyente, justa y equitativa, en la que la diversidad y la interculturalidad sean una oportunidad y	<b>Acuerdo 308 De 2008</b>	<b>Convivencia y seguridad ciudadana.</b> Las acciones de la administración distrital promoverán la reconciliación y la paz, la prevención, el alistamiento y la respuesta frente a los delitos, las violencias y conflictividades, en los ámbitos público y privado. Se actuará bajo la concepción de seguridad como un bien público que propicia las condiciones necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico, con sujeción a las normas.	

	<p>la reconciliación, la paz y la convivencia sean posibles. Una ciudad cuya construcción sea el resultado de un proceso permanente de participación, en el que cada vez más personas se involucre en la discusión y decisión de los asuntos públicos. Una ciudad generadora de recursos y oportunidades, próspera y solidaria, competitiva y capaz de generar y distribuir equitativamente la riqueza. Una ciudad en la que todos y todas disfruten de los beneficios del desarrollo. Una ciudad responsable con el ambiente e integrada con su territorio circundante, con la nación y con el mundo. Una <i>Bogotá positiva</i> que</p>			
--	---	--	--	--

	cuenta con unas finanzas sanas y una gestión pública efectiva, transparente, abierta a la participación ciudadana y con servicios cercanos a la ciudadanía.			
Gustavo petro.	Se adopta el plan distrital de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas y el plan plurianual de inversiones para Bogotá D.C. para el periodo 2012-2016, que contiene los objetivos, las metas, estrategias y políticas que guiarán la articulación de las acciones del gobierno distrital, para elevar las condiciones de bienestar de la ciudadanía y sentar las bases de un cambio de enfoque de la acción pública. Esta identifica los factores prioritarios de intervención	<b>Acuerdo 489 De 2012</b>		<p><b>Artículo 40. Programa fortalecimiento de la seguridad ciudadana</b></p> <p>Este programa vincula los proyectos considerados estratégicos para la seguridad ciudadana, en coordinación interinstitucional con operadores de justicia y de seguridad, la nación, la región, el departamento y las localidades. Las principales acciones a desarrollar están orientadas a dotar e implementar nuevos equipamientos y medios de seguridad, defensa y justicia y sostenibilidad, y hacer mantenimiento a los existentes; proveer medios de transporte, tecnologías de la información y logística; producir información y conocimiento en relación a la situación de la seguridad y convivencia en la ciudad; consolidar el sistema único para emergencias y seguridad –NUSE-123–; y, actualizar el plan maestro de equipamientos de seguridad, defensa y justicia, en la perspectiva de darle coherencia a través</p>


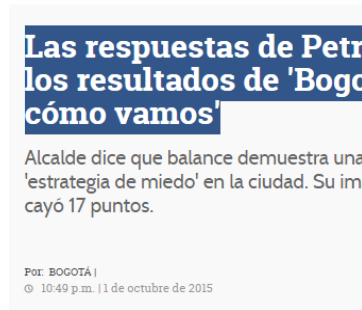
	<p>que permitan remover condiciones de segregación e inequidad relacionados con las capacidades de las personas, la persistencia de situaciones de exclusión y riesgos ambientales y la apuesta por el fortalecimiento de la gestión pública para orientar y apoyar las aspiraciones colectivas de las ciudadanías bogotanas.</p> <p>El gobierno de la Bogotá Humana se propone reorientar la inversión y la asignación de sus recursos de todo tipo, para que las familias habiten en entornos más seguros, incrementen sus recursos y se relacionen de manera más democrática con el gobierno, para influir con mayor capacidad</p>			<p>de la creación de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.</p> <p><b>a. Creación y gestión de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.</b> El propósito de este proyecto es poner en funcionamiento una entidad distrital del nivel central que se encargue de los asuntos de generación y coordinación de la política para la promoción y la restitución de la seguridad ciudadana. En concordancia con ello, en el Acuerdo correspondiente se determinará la conformación del sector seguridad en el distrito. En concordancia con ello, en el Acuerdo correspondiente se determinará la conformación del sector seguridad en el distrito. Se espera, así, generar decisiones normativas, administrativas y operativas para la preservación de la seguridad y el combate y disuasión del crimen y el delito, y en consecuencia su disminución.</p> <p><b>b. Mejoramiento de las condiciones de operación para la seguridad y la convivencia en la ciudad.</b> Mediante este proyecto se desarrollarán e implementarán nuevos equipamientos para la seguridad, defensa y justicia, al igual que se proveerá mantenimiento a los bienes y servicios ya existentes, principalmente para favorecer la estrategia del plan cuadrantes. De</p>
--	---	--	--	---

	vinculante en la orientación de las políticas públicas.			<p>manera adicional, se incrementará la capacidad de movilidad destinada a la seguridad ciudadana; se modernizará e integrará la plataforma tecnológica del sistema integrado de seguridad y emergencias; se implementarán programas logísticos y operativos para la seguridad ciudadana; y se capacitará y formará a la fuerza pública y a los operadores de justicia, con el fin de mejorar sus competencias.</p> <p><b>c. Fortalecimiento del sistema integrado de seguridad y emergencias - NUSE 123.</b> A través de este proyecto se actualizará la plataforma tecnológica y operativa del NUSE para ofrecer una respuesta eficiente y rápida de las entidades que se encuentran adscritas en el sistema para la prevención, atención y despacho de recursos, lo que permitirá brindar una adecuada respuesta en situaciones de urgencias, emergencias y desastres; así como en eventos que involucren situaciones alrededor del tema de seguridad que ocurran en el distrito.</p> <p><b>d. Articulación de la política de seguridad distrital con la nacional.</b> Los programas de seguridad de la ciudad se articularán con el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por</p>
--	---	--	--	---







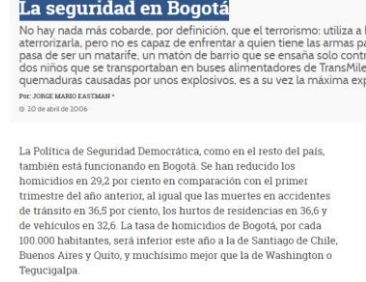
				Cuadrantes (PNVCC).
--	--	--	--	---------------------

### Anexo 7 Noticias en Medios de comunicación escrita (El Tiempo)

Administración	Noticia	Fecha	Imagen
Gustavo Petro	Preocupa inseguridad en Transmilenio Encuesta de percepción y de victimización concluye que los bogotanos no sienten que la seguridad haya mejorado en la ciudad.	26 de Noviembre de 2015	
Gustavo Petro	Las respuestas de Petro a los resultados de 'Bogotá, cómo vamos'	1 de octubre de 2015	

Gustavo petro	Suben homicidios, lesiones y hurto Aumenta la inseguridad en Bogotá En promedio, la mitad de las localidades reportan estadísticas negativas. Engativá, Teusaquillo y Chapinero, las más tranquilas.	5 de octubre de 2014	<p>BOGOTÁ 5 OCT 2014 - 9:36 PM</p> <p>Suben homicidios, lesiones y hurto</p> <p><b>Aumenta la inseguridad en Bogotá</b></p> <p>En promedio, la mitad de las localidades reportan estadísticas negativas. Engativá, Teusaquillo y Chapinero, las más tranquilas</p> <p>Por: Redacción Bogotá</p>
Samuel Moreno y Clara Rojas	La inseguridad en transporte es reflejo de la ciudad, dicen expertos	13 de diciembre de 2013	<p><b>La inseguridad en transporte es reflejo de la ciudad, dicen expertos</b></p> <p>Falta de autoridad y de cultura ciudadana es causante de los delitos en los buses.</p> <p>Por: REDACCIÓN BOGOTÁ © 13 de diciembre de 2013</p>
Gustavo petro	Percepción de seguridad de los bogotanos en contravía con las cifras	25 de septiembre de 2015	<p>Percepción de seguridad de los bogotanos, en contravía de las cifras</p> <p>ACTUALIZADO: 2 Septiembre PUBLICADO: 1 Septiembre</p> <p>JUAN MANUEL REYES - PUBLIMETRO</p> <p>Aunque los delitos disminuyeron en los primeros meses de 2015, según las cifras de la Alcaldía y el Ministerio de Defensa, los bogotanos se sienten inseguros. Entre los motivos estaría la presencia de habitantes de calle estacionalizados en la intervención al Bronx.</p>
Gustavo petro	Disminución de presupuesto en seguridad	22 de Noviembre de 2014	<p>Disminución de presupuesto en seguridad</p> <p>Durante Alcaldía Petro presupuesto de seguridad se redujo en \$34 mil millones</p> <p>VEA MÁS DE BOGOTÁ</p> <p>SUTANSET</p>
Mockus Bromberg	Los 500 procesos del exalcalde Bromberg	17 de Agosto 2014	<p>Los 500 procesos del exalcalde Bromberg</p> <p>EL exalcalde de Bogotá Paul Bromberg tardó 18 años para cerrar el último expediente de los casi 500 que tuvo. Esta es su kafkiana historia.</p> <p>VEA MÁS DE JUDICIAL</p> <p>SUTANSET</p>
Mockus Bromberg			<p>Los 500 procesos del exalcalde Bromberg</p> <p>EL exalcalde de Bogotá Paul Bromberg tardó 18 años para cerrar el último expediente de los casi 500 que tuvo. Esta es su kafkiana historia.</p> <p>VEA MÁS DE JUDICIAL</p> <p>SUTANSET</p>



Luis Garzón	Eduardo	'Defenderé la alcaldía y mi honestidad': Luis Eduardo Garzón	26 de Diciembre de 2011	
Luis Garzón	Eduardo	Desarme propuesto por el alcalde Luis Eduardo Garzón busca apoyo ciudadano	6 de Febrero de 2007	
Luis Garzón	Eduardo	El alcalde Luis Eduardo Garzón presentó un positivo balance de seguridad Subrayó que durante el 2006 se redujo el número de homicidios: mientras que en el 2005 se registraron 1.675 asesinatos, el año pasado hubo 1.380.	16 de enero de 2007	
Luis Garzón	Eduardo	Notas buenas y malas obtuvo el alcalde Luis Eduardo Garzón en balance de 'Bogotá, cómo vamos'	11 de diciembre de 2007	
Luis Garzón	Eduardo	La seguridad en Bogotá	20 de abril de 2006	

Clara López	El cambio ha sido de fondo	14 de agosto de 2011	<p><b>'El cambio ha sido de fondo'</b></p> <p>En la oficina de la alcaldesa (e.) de Bogotá, Clara López Obregón, hay doc "Poner la casa en orden".</p> <p>Por ERNESTO CORTÉS VEJED LANCHEBROS REDACCIÓN EL TIEMPO</p> <p>© 14 de agosto de 2011</p> <p>La frase no es casualidad. Ella formó parte del Gobierno y, desde hace dos meses, asumió las riendas de la administración, en medio de la turbulencia desatada por la suspensión del alcalde Samuel Moreno y el escándalo de la contratación.</p>
Antanas Mockus	Tenga en cuenta la siguiente modalidad usada por los delincuentes para realizar hurto de vehículos, atraco, paseo millonario y secuestro extorsivo.	26 de octubre de 2003	<p><b>INSEGURIDAD EN BOGOTÁ</b></p> <p>Tenga en cuenta la siguiente modalidad usada por los delincuentes para re millonario y secuestro extorsivo.</p> <p>Por WILLYVALDE</p> <p>© 26 de octubre de 2003</p> <p>Especialmente en la zona norte de la ciudad de Bogotá -entre la carrera 7a. calles 100 y 145, sector de la Zona Rosa, sector de Usaquén y sector que de La Calera conduce a la 7a. -, un grupo de delincuentes distribuye diferentes tipos de propaganda que va impregnada de una sustancia que causa mareo a los conductores y transeúntes obligados a detener sus vehículos para luego ser abordados y despojados de los mismos.</p> <p>También, en ocasiones, los delincuentes se suben a los vehículos y obligan a la víctima a sacar el dinero de sus cuentas bancarias mediante la utilización de cajeros automáticos. El último reporte de esta banda de delincuentes se registró en santiambo pasado.</p>
Enrique Peñalosa	Ciudadanos examinan inseguridad de Bogotá.	31 de julio de 1999	<p><b>CIUDADANOS EXAMINAN INSEGURIDAD</b></p> <p>En vez de partir torta, los bogotanos aprovecharán el cumpleaños 461 encontrar qué tanto de la inseguridad tiene que ver con su falta de soli autoridades.</p> <p>Por WILLYVALDE</p> <p>© 31 de julio de 1999</p> <p>Por eso, los próximos 5 y 6 de agosto se reunirán en el teatro de la Gobernación de Cundinamarca, a donde también invitaron al alcalde Enrique Peñalosa, al comandante de la Policía metropolitana, general Argemiro Serna Arias y a los académicos.</p> <p>Todos expondrán sus puntos de vista en el foro que llamaron La seguridad en Santa Fe de Bogotá y la solidaridad ciudadana.</p> <p>La inseguridad se ha constituido en la variable que más preocupa a los hombres de negocios y a la sociedad en general, dice en una de sus partes la invitación de los ciudadanos.</p>
Luis Eduardo Garzón	Mazurén, en el norte de Bogotá, es vulnerable a la delincuencia	23 de octubre de 2008	<p><b>Mazurén, en el norte de Bogotá, es vulnerable a la delincuencia</b></p> <p>El CCI de la calle 152 con Autopista no da abasto con la seguridad para el sector. Sus agentes deben cubrir un amplio territorio: calle 158 a 170 y desde la avenida Boyacá hasta la Autopista Norte.</p> <p>Por WILLYVALDE</p> <p>© 23 de octubre de 2008</p>
Luis Eduardo Garzón	La inseguridad en cifras	8 de octubre de 2008	<p><b>La inseguridad en cifras</b></p> <p>La inseguridad en América, más mortífera que el sida o que cual región más hogares que cualquier crisis económica.</p> <p>Por Redacción EL TIEMPO</p> <p>© 8 de octubre de 2008</p> <p>Así lo aseguró el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, durante la reunión de ministros de Seguridad Pública del continente que concluye este miércoles en la capital mexicana.</p>
Luis Eduardo Garzón	Bogotá la gente se siente más insegura	5 de octubre de 2008	<p><b>BOGOTÁ</b></p> <p>Por WILLYVALDE</p> <p>© 5 de octubre de 2008</p> <p>La gente se siente más insegura en Bogotá.</p> <p>La percepción de inseguridad pasó del 34 por ciento en el 2007 al 39 por ciento en el 2008 en Bogotá, según la última encuesta que realizó la Cámara de Comercio de la ciudad. 31 de cada 100 consultados dijeron haber sido víctimas de diferentes delitos y señalaron a las bandas de delincuencia como las causantes de la inseguridad.</p> <p>Los habitantes de Kennedy, Bosa, Fontibón, La Candelaria y San Cristóbal son los que tienen, según la encuesta, la percepción más insegura de sus barrios.</p> <p>Annuncian ampliación de contraflujo en la Séptima.</p>
Luis Eduardo Garzón	Más inseguros	6 de octubre de 2008	<p><b>Más inseguros</b></p> <p>Por Redacción EL TIEMPO</p> <p>© 6 de octubre de 2008</p> <p>Siguen siendo preocupantes los fenómenos de inseguridad en Bogotá, reforzados por la encuesta de percepción y victimización de la Cámara de Comercio, que revela un incremento de la percepción de intranquilidad entre los ciudadanos. Sobre el tema hemos sido reiterativos. Sin embargo, las políticas de la Administración aún no arrojan los frutos deseados.</p> <p>Los consejos de seguridad en las localidades se quedan en eso, en consejos, a pesar de tener detectadas al menos 30 zonas críticas, no se advierte la acción de la Policía, el toque de queda para menores no es nuevo y ahora se avienta un reality para disuadir a los jóvenes de caer en conductas delictivas. Por muy buenas</p>



## **Anexo 8. Experiencia de Gobiernos zonales**

### **Consejos Populares De Gobiernos Zonales En Puente Aranda**

**Breve Reseña** La implementación de la estrategia de los Gobiernos Zonales en la Localidad 16 Puente Aranda, es el resultado de la conjugación entre la propuesta del Alcalde Mayor de acercar a las comunidades a los gobiernos Locales, la voluntad política de la administración local, liderada por el Alcalde Local, y una comunidad expectante respecto a un gobierno que en su tercer eje, propone la descentralización, amplía la participación y propone la territorialización de la inversión en los territorios UPZ de la Ciudad.

### **Proceso de Implementación de la Estrategia**

**Ajuste a Diagnósticos y Cartografía Social:** Como parte inicial de la estrategia, se convoca a la comunidad de las 5 UPZ, (Unidades de Planeamiento Zonal) a participar en un ejercicio de Cartografía Social teniendo en cuenta los diagnósticos ya existentes. Estos espacios no solo identificaron puntualmente sus problemáticas en la UPZ, sino que arrojaron posibles soluciones. Ahí comienza el proceso de incidencia y por tanto de Gobernanza, propósito político social de que trata la estrategia; “Nuevas Ciudadanías que participan y deciden”

**Articulación Intersectorial y comunitaria:** Una vez se tuvieron identificadas las problemáticas y sus posibles soluciones, se comenzó a construir una propuesta general de intervenciones en cada UPZ entre las entidades distritales, por medio de los gestores territoriales, las diferentes dependencias del Fondo de Desarrollo Local y los Representantes de la Comunidad (57 Consejeros elegidos democráticamente por sus comunidades) quienes fueron apoyados permanentemente por el gobierno local, pero al mismo tiempo capacitados e instruidos sobre temas tan importantes como el funcionamiento institucional del distrito, elaboración de proyectos, control social, entre otros, en lo que se denominó Escuela de Gobierno, de los gobiernos Zonales; única experiencia de empoderamiento popular de este tipo en los procesos de Gobierno Zonal, dejando excelentes resultados para la comunidad.

**Construcción de Propuesta y Planes de Acción:** De este ejercicio de articulación intersectorial y comunitario se construyen los cinco Planes de Acción por UPZ y se presentan al Consejo Local de Gobierno, máxima autoridad de Planeación y Acción que los aprueba y los incluye para la construcción del POAI 2014; este paso es de suma importancia tenerlo en

cuenta, dado que cualquier ejercicio de participación que quiera ser incidente debe contar con el presupuesto y la gestión institucional y estas deben ser ajustadas al Plan de Acción Local, cuyo seguimiento lo realiza el Consejo Local de Gobierno.

Ajustes e implementación del proceso: En enero de 2014 en el marco del 1er. Consejo Local de Gobierno se presentaron los cinco Planes de Acción de las UPZ (40 Ciudad Montes, 41 Muzú, 43 San Rafael, 108 Puente Aranda y 111 Zona Industrial) para que estos fueran formalmente adoptados por el Consejo Local de Gobierno y a partir de este momento se dio inicio por parte de las diferentes entidades y del Fondo de Desarrollo Local a las gestiones e intervenciones, de acuerdo a la misionalidad de cada una de estas. Seguimiento al proceso y ampliación de la participación comunitaria: Como parte del seguimiento se definieron fechas periódicas, donde se reúnen los representantes de la comunidad (Consejeros) y los representantes de las entidades en la localidad (gestores territoriales) y debaten sobre los avances del proceso y se formulan algunos cambios en su gestión o enfoque, siempre y cuando lo permitan los diferentes presupuestos y decisiones que se toman en CLG; de otro lado se establecieron reuniones intersectoriales para analizar las posibles fallas en la ejecución de las obras y posibles soluciones. En el año de 2015, por iniciativa de los representantes de la comunidad (consejeros) se acompañó en la elaboración de un Reglamento Interno, que les ordenara su accionar como organización y permite que se definan roles y responsabilidades para cada uno de sus miembros.

#### Conclusiones y análisis:

- Una forma de gobernar, implementada en el periodo de la Bogotá Humana, denominada Gobernanza.
- Puente Aranda cuenta con 5 Gobiernos Zonales correspondientes a cada de las UPZ que conforman la localidad
- Es un logro enmarcado en el esfuerzo comunitario y ciudadano de organización en torno a temas prioritarios.
- Capacidad institucional para dar respuesta, no a los proyectos de las instituciones formulados desde los tecnicismos, sino de la dinámica territorial que impone otro ritmo y otra manera de gobernar.
- La técnica al servicio de lo social y comunitario con un marcado carácter político de respuesta institucional integral y de garantía de derechos.



- La información y formación que propició la participación efectiva de los residentes residentes de los territorios, en términos de gestión pública de proximidad.
- Injerencia del componente social en los actos administrativos de gobierno local y distrital, para resolver temas urgentes e importantes.
- Las Escuelas de Gobierno Zonal y la elección popular de los Consejeros Zonales, dan al ejercicio de Gobierno Zonal el carácter de Gobernanza en los territorios, un modelo que permite mayor participación y mediación en los asuntos de la administración de lo público a nivel local.

#### San Cristóbal Upz Libertadores La Ciudadanía Se Ordena Alrededor Del Agua Y La Defensa De Los Cerros Orientales

El Gobierno Zonal Libertadores se instala en el año 2012, cuando un grupo de personas interesadas en la apropiación de su territorio y el fortalecimiento de la Gobernanza local, centran su trabajo, primero en el eje ambiental dirigida a la recuperación de las quebradas de la UPZ, segundo a la defensa de los cerros orientales, jornadas pedagógicas de separación en la Fuente y comparendo ambiental donde participan activamente alrededor de 70 personas, 16 barrios, donde además se fortalece la Gobernabilidad de las entidades Distritales.

La mirada comunitaria de los gobiernos zonales como una nueva alternativa: Los barrios nueva Delhi, Libertadores, la belleza, San Rafael, Pinares, Santa Rita, gaviotas, fueron el motor desde donde la comunidad apropió los gobiernos zonales y vio la oportunidad de organizar sus inquietudes e inconformismos con la gestión de la alcaldía local y la administración central en la UPZ 51 Libertadores; en el año 2012 los líderes históricos de la comunidad Carlos julio Vargas, Rafael Chávez, Enrique Sánchez entre muchos otros organizan y forman el Gobierno zonal de la UPZ 51 libertadores con la idea inicial de recuperar el sentido histórico de su localidad y dignificar la labor de los presidentes de juntas de acción comunal. Sostenían ellos que los presidentes no tenían la oportunidad de participar realmente en las decisiones referentes a sus propios barrios de la alcaldía local y de la administración central por lo cual pedían que se les escuchara y se les tuviera en cuenta en la planeación de las intervenciones en sus barrios ya que ellos eran los directamente encargados de tomar todas las inquietudes de la ciudadanía y plasmarlas en decenas de cartas que resultaban ser algo desgastante e ineficaz. La organización comunal y los líderes sociales de estos barrios deciden entrar en el piloto que sería la iniciativa de la administración de la

Bogotá Humana y ellos con sus experiencias históricas y su conocimiento del territorio desarrollan las primeras mesas de trabajo y posteriormente instalan el Gobierno Zonal de la UPZ 51 donde el enfoque era ambiental y sus grandes esfuerzos se centraron en defender la diversidad de su localidad y en sintonizar su organización de carácter comunal con asesoría desde la Secretaría de Gobierno con las entidades competentes del Distrito donde existieran inconformismo y donde directamente tuvieran competencia de dar una respuesta y una solución oportuna. El Gobierno zonal adquirió una dinámica propia recogiendo todas las inquietudes de la UPZ pero también recogiendo las propuestas e ideas de las personas que allí Vivian, compartían sus experiencias en este espacio, se reconocían como parte de un mismo territorio y generaron lazos de unión en temas comunes como lo es la recuperación de las quebradas de su localidad donde lograron la recuperación de la quebrada la Chiguaza con ayuda de IDIGER y la gestión de la Secretaría Distrital de Gobierno.

El papel institucional con el compromiso social sobre el territorio: La mesa de coordinación técnica entre entidades y la comunidad propuesta en el año 2013 por la D.A.L (Dirección de Apoyo a Localidades) donde se generó el impacto más significativo con la contratación de la UPA libertadores UPZ 51 una obra que equivale a una inversión de \$ 2.400.000 por parte de la Secretaría de Salud y que fue gestión del Gobierno Zonal desde el año 2013. En los avances podemos ver el Seguimiento al proyecto de construcción de la UPA Libertadores por parte de la mesa técnica de Gobierno Zonal en la misma participan 10 juntas de acción comunal representados en esta mesa por 3 delegados, los cuales hicieron conjuntamente con la Secretaría de Salud el diagnóstico del estado de la obra y como definirían la intervención a adelantar. Conjuntamente con el equipo de cerros orientales se socializo el pacto de borde de cerros orientales en la UPZ Libertadores, para firma del pacto de corresponsabilidad con la comunidad, comprometiendo a los habitantes de la localidad con el tema cerros donde los recorridos en la localidad y en la UPZ fueron de gran importancia para socializar el pacto. Gobierno Zonal como una organización comunitaria con orientación desde la Dirección de apoyo a localidades realizó satisfactoriamente la focalización, caracterización y vinculación de al 50 jóvenes pertenecientes a las barras bravas de la localidad que fueron incluidos en el programa de Jóvenes en Paz por parte de IDIPRON. Con la articulación de la estrategia entornos escolares se realizó la cartografía social de 10 Centros Educativos Distritales de toda la localidad mediante la estrategia de encuentro de saberes esto permitió identificar la inseguridad, falta de iluminación, micro tráfico y riñas callejeras

donde se encuentran involucrados estudiantes y habitantes del sector; lo cual fue entregado en un mapa UPZ en el pre-consejo de seguridad de la Localidad y también es un ejercicio conjunto con la Dirección de seguridad y la Dirección de Apoyo a localidades donde como proyectos de la misma administración trabajamos conjuntamente en la solución de las problemáticas más sentidas de la comunidad.

#### DOFA- GOBIERNO ZONAL

- Desconocimiento de la Planeación como ejercicio técnico dentro del ámbito y dinámica territorial. Lo cual sumo para que las denominadas “listas de mercado”, que no es más que deuda social, no se les orientará gasto público concluyente o definitivo.
- Se incrementa las capacidades de organización y participación ciudadana en el nivel local, que trasciende la intermediación política y ofrece oportunidades de desarrollo a nuevos actores sociales con carácter político. Capacidad de Gestión de los Profesionales de la Secretaría Distrital de Gobierno, que les ha valido el reconocimiento a su liderazgo, desde las nuevas ciudadanías e instituciones.
- La demanda es muy exigente en calidad, diversidad y oferta permanente en los territorios de la ciudad, debido en parte por la deuda histórica a poblaciones vulnerables y la desdibujada asistencia social.